



**emagis**  
cursos jurídicos

# INFOEMAGIS EM PAUTA

## 67

### **Coordenadores**

Gabriel Brum, juiz federal  
Gérson Henrique, defensor público

## Sumário

DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO CONSTITUCIONAL.....	3
STF, ADPF 282. Parecerias público-privadas. Objeto complexo. Lei municipal. Objeto único. Inconstitucionalidade.....	3
DIREITO PROCESSUAL PENAL.....	5
STJ, CC 194.981-SP. Conflito negativo de competência. Homicídios qualificado, consumado e tentado. Contrabando. Conexão instrumental. Delitos dolosos contra a vida praticados para assegurar a impunidade em crime contra a administração. Interesse federal específico. Competência do Tribunal do Júri Federal. Overruling da orientação firmada no CC 153.306/RS. ....	5
DIREITO CONSTITUCIONAL.....	8
STF, ADI 7.253. Licença. Parlamentar. Deputado estadual. Convocação. Suplente. Prazo. Autonomia. Inconstitucionalidade.....	8
DIREITO PENAL.....	10
STJ, REsp 2.049.327-RJ. Violência doméstica contra a mulher. Ameaça. Pena de multa. Aplicação isolada. Impossibilidade. Art. 17 da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Tema 1189.....	10

## DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO CONSTITUCIONAL.

STF, ADPF 282. Parcerias público-privadas. Objeto complexo. Lei municipal. Objeto único. Inconstitucionalidade.



Situação Fática

Suponha que a Lei 9.999/22, editada pelo Município Beta para cuidar das **parcerias público-privadas** no âmbito daquele ente federado, prevê, em seu art. 5º, inciso IV, in verbis:

“Art. 5º. Podem ser **objeto de parceria público-privada**:

(...)

IV - **Obras de infra-estrutura e urbanismo** de vias e ou logradouros e outros espaços públicos, inclusive de terminais rodoviários de transporte coletivo de passageiros;”



Controvérsia

Admite-se que **lei municipal** preveja a adoção do modelo de **parcerias público-privadas** (Lei 11.079/04) para contratações cujo **objeto único** seja a realização de **obras públicas**?



Decisão

Para o STF, é inconstitucional — por invadir a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contrato (CF/1988, art. 22, XXVII) — norma municipal que autoriza a celebração de contrato de parcerias público-privadas (PPP) para a execução de obra pública desvinculada de qualquer serviço público ou social.



Fundamentos

Quanto à **origem** do regime das **parcerias público-privadas**, “Costuma-se afirmar que as PPPs foram inspiradas na **Private Finance Initiative (PFI) inglesa**, uma forma especial de concessão em que a remuneração do parceiro privado, em vez de ser necessariamente proveniente dos usuários (tarifa), advém do próprio Poder Público. Oficialmente, a PFI foi lançada em 1992, durante o governo conservador do Primeiro-Ministro John Major, mas a sua existência remonta ao ano de 1987, data da assinatura do contrato da ponte Queen Elizabeth II” (OLIVEIRA, Rafael Rezende. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 206).

No Brasil, após a intensa desestatização ocorrida na década de 90, grande parte dos serviços públicos “atrativos” foi concedida aos particulares, ao passo que o Estado permaneceu com a obrigação de prestar serviços não autossustentáveis, cuja delegação, no regime da Lei 8.987/95 (concessão comum de serviços públicos), não era fácil de atrair interessados. Por isso, costuma-se apontar como fundamentos das parcerias público-privadas a limitação ou **esgotamento da capacidade de endividamento público**, a necessidade de prestação de serviços públicos não autossustentáveis e de **atrair investidores privados**.

Sobreveio, nesse contexto, a **Lei 11.079/04**, a qual veicula **normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas**, nas três esferas da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios):

*Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

Nos termos desse Diploma, parceria público-privada é o **contrato administrativo de concessão**, na **modalidade patrocinada ou administrativa** (art. 2º, caput). A doutrina, por sua vez, costuma falar em **concessão especial de serviços públicos**.

Existem **duas espécies de parcerias público-privadas** (PPPs): a modalidade **patrocinada** (concessão patrocinada) e a modalidade **administrativa** (concessão administrativa).

**Concessão patrocinada** é a **concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987/1995**, quando envolver, **adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado** (art. 2º, § 1º). Remarque-se bem: não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987/95, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Por sua vez, **concessão administrativa** é o **contrato de prestação de serviços** de que a **Administração Pública seja a usuária direta ou indireta**, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (art. 2º, § 2º).

Vê-se, pois, que há **duas diferenças básicas entre as espécies de PPPs**:

a) **quanto à remuneração**: enquanto na PPP patrocinada o concessionário será remunerado por meio de tarifa e contraprestação pecuniária pelo parceiro público (normalmente dinheiro do orçamento, mas há outras modalidades de contraprestação pecuniária indicadas no art. 6º), na PPP administrativa o concessionário será remunerado integralmente pelo Estado, não havendo previsão de cobrança de tarifa dos usuários. Registre-se que, nas PPPs patrocinadas, há necessidade de lei autorizativa quando a Administração Pública for responsável por mais de 70% da remuneração do parceiro privado (art. 10, § 3º); há doutrinadores que, apesar da omissão legal, reputam aplicável a exigência de autorização legislativa também às PPPs administrativas;



Fundamentos

b) **quanto ao objeto:** a PPP patrocinada tem por objeto a prestação de serviços públicos, enquanto que a PPP administrativa pode ter por objeto a execução de serviços públicos ou de serviços administrativos prestados ao Estado.

Sobreleva notar, também, que a Lei 11.079/04 traz **vedações relacionadas à celebração de contrato de parceria público-privada**, vedações essas que bem delineiam o regime das PPPs e auxiliam a distingui-las das concessões comuns:

a) **valor mínimo do contrato:** não se admite PPP cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Noutras palavras, o valor do contrato, em uma PPP tem que ser igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (art. 2º, § 4º, I). Esclareça-se, por oportuno, que há controvérsia doutrinária sobre o caráter geral ou especial da regra, é dizer, se tal valor mínimo do contrato seria aplicável também às PPPs estaduais, distritais ou municipais;

b) **prazo de vigência:** não se admite PPP cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos (art. 2º, § 4º, II), nem cujo prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, seja superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I). Dizendo-o de outro modo, o contrato de uma PPP deve ter prazo de duração superior a 5 (cinco) anos e inferior a 35 (trinta e cinco) anos, incluída eventual prorrogação.

c) **objeto complexo:** os contratos de PPPs não podem ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (art. 2º, § 4º, III).

Feita essa contextualização do tema, importa assinalar que, ao examinar lei municipal de teor idêntico àquela retratada no enunciado do caso, o Supremo Tribunal Federal concluiu que **é inconstitucional — por invadir a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contrato (CF/1988, art. 22, XXVII) — norma municipal que autoriza a celebração de contrato de parcerias público-privadas (PPP) para a execução de obra pública desvinculada de qualquer serviço público ou social.**

Entendeu-se que a Lei 11.079/04, no que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas (PPP's) no âmbito da Administração Pública, **vedou expressamente a celebração desse tipo de contrato quando o único objeto for a execução de obra pública sem vinculação à prestação de serviço público ou social** (art. 2º, § 4º, III). Desse modo, a lei municipal em tela, ao criar nova hipótese de PPP em evidente contrariedade ao que previsto na lei federal, violou as regras constitucionais de repartição de competência.



Fundamentos

## DIREITO PROCESSUAL PENAL

STJ, CC 194.981-SP. Conflito negativo de competência. Homicídios qualificado, consumado e tentado. Contrabando. Conexão instrumental. Delitos dolosos contra

a vida praticados para assegurar a impunidade em crime contra a administração. Interesse federal específico. Competência do Tribunal do Júri Federal. Overruling da orientação firmada no CC 153.306/RS.



Situação Fática

Para escapar da **persecução criminal** por conta da prática de **crime de contrabando**, os agentes **conduziram veículo em alta velocidade** e acabaram **invadindo via preferencial**, causando **acidente** que, por **dolo eventual**, **matou uma pessoa e feriu outra**.



Controvérsia

No caso de **conexão** entre **crime de competência federal e crime doloso contra a vida** cometido para **escapar da persecução criminal relativa ao crime federal**, a quem compete julgar ambos os crimes?



Decisão

**Compete ao Tribunal do Júri Federal julgar causa na qual há demonstração de interesse federal específico em relação ao crime doloso contra a vida, ou quando há conexão deste com crime federal.**



Fundamentos

O **conflito de competência** que ora estamos a analisar decorre da divergência instaurada entre Juízo Federal e Juízo de Direito. O primeiro entendeu que somente seriam os homicídios julgados pela Justiça Federal se houvesse interesse federal específico quanto a eles, o qual entendeu inexistir no caso concreto, não sendo suficiente a sua conexão com o delito de contrabando. Para o segundo, a conexão com o crime federal (contrabando) bastaria para fixar a competência da Justiça Federal e, por consequência, do Tribunal do Júri Federal.

A existência da **conexão instrumental** entre os **crimes de contrabando e os de homicídio qualificado**, consumado e tentado, que foram imputados na denúncia era incontroversa entre os Juízos suscitante e suscitado, **tendo sido os crimes dolosos contra a vida praticados no mesmo contexto fático, para assegurar a vantagem ou a impunidade do crime de contrabando.**



Fundamentos

Se o intento da **prática dos homicídios** era o **de impedir o exercício do *ius puniendi* em relação ao crime de contrabando**, ou seja, **visavam embaraçar a *persecutio in criminis* que seria realizada na Justiça Federal**, há o **interesse federal na persecução**, também, dos **crimes dolosos contra a vida**, pois cometidos para obstar ou dificultar o exercício de atribuições conferidas a órgãos federais.

Além disso, **a simples conexão ou continência com crime federal atrai a competência da Justiça Federal para o julgamento de todos os delitos**, nos termos da **Súmula 122/STJ**, na qual não há nenhuma exceção quando se trata de delito doloso contra a vida.

O raciocínio que faz prevalecer a competência do Júri estadual sobre a competência da Justiça Federal parte de uma premissa equivocada, que é a de que a previsão constitucional da competência do Tribunal do Júri se refere apenas ao Júri estadual e, portanto, se sobreporia à competência da Justiça Federal.

No entanto, o art. 5º, inciso XXXVIII, alínea 'd', da Constituição Federal, assegura a competência do Júri para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida, sem fazer distinção alguma entre o Tribunal do Júri Estadual e o Tribunal do Júri Federal. Este último é expressamente previsto no art. 4º do Decreto-Lei n. 253/1967, recepcionado pela Constituição Federal.

**Não é possível se determinar o julgamento do contrabando, crime federal, pelo Tribunal do Júri Estadual. A competência da Justiça Federal é absoluta e tem previsão constitucional, assim como a competência do Tribunal do Júri para os crimes dolosos contra a vida.** Ainda que se entendesse que deveria o Tribunal do Júri Estadual julgar os homicídios, deveria haver o desmembramento dos autos, permanecendo, na Justiça Federal, o delito de contrabando, mas não se admite a remessa deste último para ser julgado pela Justiça estadual, ainda que pelo Tribunal do Júri nela instalado. De resto, registre-se ter havido *overruling* da orientação outrora firmada no CC n. 153.506/RS.

## DIREITO CONSTITUCIONAL

STF, ADI 7.253. Licença. Parlamentar. Deputado estadual. Convocação. Suplente. Prazo. Autonomia. Inconstitucionalidade.



Situação Fática

Imagine que a Constituição do Estado Alpha traz regramento com a seguinte redação:

"Art. 43. **Não perderá o mandato** o Deputado:

I – investido no cargo de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Secretário de Município;

II – **licenciado pela Assembleia Legislativa** por motivo de doença, **ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse 120 (cento e vinte) dias por sessão legislativa.**

Parágrafo único. Dar-se-á a **convocação de suplente** nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo, de licença para tratamento de saúde por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias **e de licença para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias.**"



Controvérsia

A previsão contida no **art. 56, § 1º, da CF/1988**, ao prever a **convocação de suplente** de deputado federal ou senador, em caso de **licença**, apenas quando esta for **superior a 120 (cento e vinte) dias**, é de **observância obrigatória** pelos estados-membros?



Decisão

Para o STF, **o prazo previsto para a convocação de suplente, no caso de licença de parlamentar para tratar de interesses particulares (CF/1988, art. 56, § 1º), é de observância obrigatória pelos estados-membros e deve ser adotado pelas respectivas Assembleias Legislativas.**



Fundamentos

De saída, é importante lembrarmos que, a teor do **art. 27, § 1º, da Carta Maior**, "Será de quatro anos o mandato dos **Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição** sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, **perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.**".

Como se vê, há imposição, pela Carta Maior, de que exista uma **simetria no tratamento dos congressistas em âmbito federal e estadual/distrital**, o que limita, neste aspecto, a autonomia política outorgada aos Estados e ao Distrito Federal em nossa República Federativa (CF, art. 25).

Nesse compasso, urge ter presente a disciplina que se contém no art. 56, II e § 1º, da CF:

*Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:*

*I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;*

*II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.*

*§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.*

Percebe-se, assim, que a convocação do suplente parlamentar é prevista em três situações: (a) vacância do cargo eletivo; (b) investidura em uma das funções dispostas no inciso I; (c) licença superior a cento e vinte dias.

Sobre a licença, que nos interessa aqui de modo particular, a CF estatui que pode se dar “por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.”. Conjugando-se, assim, as disposições previstas no § 1º e no inciso II do art. 56, vê-se que **não se contempla a possibilidade de convocação de suplente em caso de licença para tratar de interesse particular, porquanto o afastamento, neste caso, não pode ser superior a 120 dias por sessão legislativa** (art. 56, II), ao passo que **a convocação do suplente em virtude de licença do titular pressupõe que seja superior a 120 dias** (art. 56, § 1º).

Como visto, **o modelo federal aplicável à convocação de suplentes de parlamentares é de reprodução obrigatória nos demais entes federados**, os quais não dispõem de autonomia política para disciplinar a matéria de modo diverso. Por isso, em recente precedente, o Supremo Tribunal Federal indicou que **o prazo previsto para a convocação de suplente, no caso de licença de parlamentar para tratar de interesses particulares (CF/1988, art. 56, § 1º), é de observância obrigatória pelos estados-membros e deve ser adotado pelas respectivas Assembleias Legislativas**. Ressaltou-se, nesse sentido, que a norma local em testilha, **ao diminuir o prazo para convocação de suplente de deputado estadual licenciado**, propicia a **alternância excessiva no exercício do mandato** e até mesmo o **abuso da prerrogativa de licença para tratar de interesse particular**, em **ofensa aos princípios republicano, democrático, da soberania popular e da moralidade administrativa**.



Fundamentos

## DIREITO PENAL

STJ, REsp 2.049.327-RJ. Violência doméstica contra a mulher. Ameaça. Pena de multa. Aplicação isolada. Impossibilidade. Art. 17 da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Tema 1189.



Situação Fática

Foi praticado **crime de ameaça** no contexto de **violência doméstica e familiar** contra a **mulher**. Para tal crime, o juiz aplicou **apenas pena de multa**.



Controvérsia

Quando a **multa for cominada alternativamente** pode o juiz **aplicá-la isoladamente** para crime praticado no contexto de **violência doméstica e familiar** contra a **mulher**?



Decisão

A vedação constante do art. 17 da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) obsta a imposição, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de pena de multa isoladamente, ainda que prevista de forma autônoma no preceito secundário do tipo penal imputado.



Fundamentos

A controvérsia consiste em definir se a **vedação constante do art. 17 da Lei n. 11.340/2006** (Lei Maria da Penha) **obsta a imposição**, nos casos de **violência doméstica e familiar contra a mulher**, de **pena de multa isoladamente**, ainda que **prevista de forma alternativa** no preceito secundário do crime de ameaça.

Essa norma dispõe que "é vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa".



Fundamentos

A intenção do legislador ao **impedir a aplicação exclusiva da pena de multa** foi a de **ampliar a função de prevenção geral** das penas impostas nos casos de crimes cometidos nesse contexto. Dessa forma, pretende-se demonstrar à sociedade que a prática de agressão contra a mulher acarreta consequências graves para o autor, que vão além do aspecto financeiro.

Tal interpretação implica na compreensão de que **a proibição legal também se aplica à hipótese de multa estabelecida como uma pena autônoma na parte secundária do tipo penal**, como é o caso do **crime de ameaça** (art. 147 do Código Penal). Com efeito, a imposição desse tipo de penalidade (multa) em crimes cometidos de acordo com o artigo 5º da Lei n. 11.340/2006 **só pode ocorrer de forma cumulativa, nunca de maneira isolada**.