

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.409.059 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : **CONSELHO REGIONAL DE FARMACIA DO ESTADO DE SAO PAULO**
ADV.(A/S) : **ROSIANE LUZIA FRANÇA**
ADV.(A/S) : **MARCELO MONTALVAO MACHADO**
RECDO.(A/S) : **DSI DROGARIA LTDA**
ADV.(A/S) : **LUIZ GUSTAVO DA SILVA**
ADV.(A/S) : **NATALIA DE CAMARGO LAZARINI**
ADV.(A/S) : **TANIA CARLA GALDINO DO CARMO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REDES DE FÁRMACIAS E DROGARIAS - ABRAFARMA**
ADV.(A/S) : **RICARDO BARRETTO DE ANDRADE**
ADV.(A/S) : **MARIA AUGUSTA ROST**
ADV.(A/S) : **CLESO JOSE DA FONSECA FILHO**

VOTO-VISTA:

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Trata-se de agravo contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário interposto pelo Conselho Regional de Farmácia do Estado de São Paulo, em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ementado nos seguintes termos:

“APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO PROFISSIONAL. MULTA FIXADA EM SALÁRIO-MÍNIMO. INCONSTITUCIONALIDADE. RECURSO PREJUDICADO. - O Plenário do E. Supremo Tribunal Federal examinou questão análoga no RE 237.965 e considerou que a fixação da multa administrativa em número de salários-mínimos, ofende o artigo 7º, inciso IV, da CF, conforme assentado na ADI 1.425. - Nulidade da cobrança das multas aplicadas pelo conselho, em razão da vedação da vinculação do seu valor ao salário-mínimo (artigo 7º, IV, da Constituição Federal). - Nulidade do título reconhecida, de ofício. Apelação prejudicada.” (eDOC 26, p. 4)

ARE 1409059 / SP

Na origem, trata-se de embargos à execução fiscal opostos pela DSI Drogaria Ltda. contra o CRF-SP, que visava à cobrança de multas por suposta infração ao art. 24 da Lei nº 3.820/60. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao julgar a apelação, reconheceu a inconstitucionalidade da cobrança, extinguindo a execução fiscal por entender que a vinculação da multa ao salário-mínimo viola o artigo 7º, IV, da Constituição Federal.

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, apontou-se violação aos arts. 2º; 6º; 7º, IV; e 196 do texto constitucional.

Nas razões recursais, alegou-se, em suma, que a utilização do salário mínimo se restringe à finalidade de indexador econômico, não havendo impedimento para a fixação inicial de multa administrativa (eDOC 40, p. 9).

O apelo nobre teve seguimento negado (Edoc. 43), sob os fundamentos de que: *a*) a jurisprudência do E. STF firmou-se no sentido de que viola o art. 7º, IV, da Constituição Federal a fixação da multa administrativa em número de salários mínimos; *b*) as apontadas violações constitucionais, caso existentes, seriam meramente reflexas.

Na petição do agravo (Edoc. 45), o Conselho Regional de Farmácia do Estado de São Paulo alegou que:

“Não obstante, a matéria controvertida no presente feito consiste na necessidade de se dar prevalência aos princípios sobre as regras, bem como se demonstrar que se trata de aplicação do Direito Administrativo Sancionador, como inúmeras vezes já reconhecido pelo Colendo Superior Tribunal, já que os valores instituídos no artigo 1º, da Lei nº 5.724/1971, não são indexadores econômicos, mas valores de penalidades consideradas sanções pecuniárias, havendo total compatibilidade do artigo 1º da referida Lei à Constituição Federal.” (e-doc 45, p. 2).

A relevância da questão levou esta Suprema Corte a reconhecer, por unanimidade, a repercussão geral, autuando o debate sob o **Tema 1.244**. O acórdão, da lavra do Min. **Gilmar Mendes**, recebeu a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISCUSSÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA EM MÚLTIPLOS DE SALÁRIO-MÍNIMO. ART. 102, § 2º, DA CR/88. Possui repercussão geral a controvérsia quanto à possibilidade de fixação de multa administrativa em múltiplos de salário-mínimo.

Em sua manifestação como *amicus curiae*, a ABRAFARMA afirmou que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal já está consolidada no sentido de proibir a vinculação de multas administrativas ao salário-mínimo. De forma subsidiária, requereu a modulação dos efeitos da decisão para que o valor da penalidade fosse congelado a partir da data da promulgação da Constituição de 1988.

Ato contínuo, em parecer, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela constitucionalidade da norma (Edoc. 104). Em seu parecer, sustentou que a vedação constitucional busca evitar que o salário mínimo seja usado como fato de indexação econômica, e que a multa, por ter natureza de sanção punitiva e não de reajuste, não se enquadra nessa proibição. A PGR propôs a seguinte Tese de repercussão geral:

Tese proposta pela PGR:

5. Proposta de tese de repercussão geral: É constitucional a fixação de multa administrativa tendo como referencial o salário-mínimo, tendo em vista a natureza sancionatória da verba, a ausência de relevante repercussão em outros valores e a necessidade de preservação do poder fiscalizatório dos entes de controle e seus reflexos na política de saúde pública. – Parecer pelo provimento do recurso extraordinário, com a fixação da tese sugerida.

ARE 1409059 / SP

Iniciado o julgamento em Plenário Virtual (Sessão de 30/05/2025 a 06/06/2025), o Ministro **Gilmar Mendes**, Relator do caso, votou por dar provimento ao recurso extraordinário, reformando o acórdão de origem para declarar a constitucionalidade da cobrança das multas. Propôs, ainda, a fixação da seguinte tese para o Tema 1.244 da Repercussão Geral:

“A fixação de multa administrativa em múltiplos do salário mínimo não viola o disposto no art. 7º, IV, da Constituição Federal”

Sua Excelência consignou, em seu voto, a necessidade de revisitação da jurisprudência desta Corte, recapitulando alguns precedentes, a partir dos quais asseverou que a questão não estaria pacificada no âmbito desta Suprema Corte. A propósito, reproduzo os histórico jurisprudencial trazido no voto do Relator:

O Supremo Tribunal Federal já apreciou o tema em algumas oportunidades, nas quais assentou o entendimento segundo o qual o dispositivo da Lei 5.724/1971 seria inconstitucional em face da vedação de vinculação ao salário mínimo estabelecida pelo art. 7º, IV:

“AGRAVO INTERNO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. MULTA ADMINISTRATIVA. LEI 5.724/1971, ART. 1º. IMPOSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO A MÚLTIPLOS DO SALÁRIO-MÍNIMO. ADI 4.398. INAPLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS PRECEDENTES COLOCADOS EM CONFRONTO. 1. A Primeira Turma negou provimento ao Agravo Interno no Recurso Extraordinário com Agravo, ao fundamento de que o acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região decidiu em conformidade com a jurisprudência desta CORTE, no sentido da inconstitucionalidade da fixação de multa administrativa com base em múltiplos do salário-mínimo, estabelecida no art. 1º da

ARE 1409059 / SP

Lei 5.724/1971. 2. A situação fática analisada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.398 é diversa da hipótese ora em debate, pois, conforme assentado no voto condutor daquela ação, ‘questiona-se a validade constitucional do art. 265 do Código de Processo Penal, na norma alterada pela Lei n. 11.719/2008, na qual se prevê a aplicação de multa ao advogado que abandonar o processo, salvo por motivo imperioso’. 3. Ausente a simetria entre o acórdão embargado e o precedente apresentado pelo embargante, não podem ser admitidos os Embargos de Divergência. 4. Agravo Interno a que se nega provimento.” (ARE 1.255.399 AgR-ED-EDv-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 6.7.2021)

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MULTA ADMINISTRATIVA. FIXAÇÃO COM BASE EM MÚLTIPLOS DO SALÁRIO MÍNIMO. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera ilegítima a multa administrativa fixada com base no salário mínimo. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento.” (ARE 1.398.452 AgR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.12.2022)
“Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Multa administrativa. Vinculação ao salário mínimo. Impossibilidade. Precedentes. 1. A orientação jurisprudencial da Suprema Corte está firmada na impossibilidade de aplicação de multa administrativa vinculada ao salário mínimo. 2. Agravo regimental não provido. 3. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita.” (ARE 1.347.317 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 12.5.2022)

No mesmo sentido são os casos: Ag-RE-AgR 1.377.546/SP, Rel. Min.

ARE 1409059 / SP

Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 19.9.2022; RE 1.077.813 AgR/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 13.2.2019; ARE 1.110.094 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 6.8.2018; ARE 1.361.517 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 29.8.2022.

De modo geral, a fundamentação de referidos acórdãos remete à jurisprudência da Corte. Para recuperar as origens de tal posição, rememoro o RE 237.965, de relatoria do Min. Moreira Alves, no qual foi consignado que:

“Com efeito, o Plenário desta Corte, ao julgar a ADIN 1425, firmou o entendimento de que, ao estabelecer o artigo 7º, IV, da Constituição que é vedada a vinculação ao salário-mínimo para qualquer fim, ‘quis evitar que interesses estranhos aos versados na norma constitucional venham a ter influência na fixação do valor mínimo a ser observado’. Ora, no caso, a vinculação se dá para que o salário-mínimo atue como fator de atualização da multa administrativa, que variará com o aumento dele, o que se enquadra na proibição do citado dispositivo constitucional.” (RE 237.965, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJe 31.3.2000).

Essa posição, contudo, não é uníssona, havendo julgados desta Corte que reconhecem que a mera utilização de salário mínimo como referência não resultaria em seu uso como indexador econômico – o verdadeiro objetivo da vedação contida no art. 7º, IV, da Constituição Federal:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO LEGAL. APLICAÇÃO DE MULTA PECUNIÁRIA. VALOR INICIAL. BASE DE CÁLCULO. SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 7º, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. O

entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, no sentido da possibilidade de utilização do salário mínimo para fixar o valor inicial de multa imposta como sanção pecuniária. Ausente a utilização do salário mínimo como indexador, não há falar em afronta art. 7º, IV, da Constituição da República, nos termos da decisão que desafiou o agravo. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, principalmente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. 3. Agravo interno conhecido e não provido.” (RE 1.318936, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 20.9.2021)

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SALÁRIO MÍNIMO UTILIZADO COMO PARÂMETRO DE APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 7º, INCISO IV, DA CF/1988 E À SÚMULA VÍNCULANTE 4. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Acórdão recorrido em consonância com a orientação desta SUPREMA CORTE, no sentido de que não viola o artigo 7º, IV, da Constituição Federal, nem a Súmula Vinculante 4, a utilização do salário mínimo como parâmetro para aplicação de multa administrativa. 2. Agravo interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final).” (RE 1.367.368 AgR, Min. Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 19.5.2022)

Fora da seara administrativa, igualmente, observo que esta Corte já decidiu que a vedação contida no inciso IV do art. 7º da

Constituição não impede a fixação de multa em múltiplos do salário mínimo, argumentando-se que o que se busca impedir no dispositivo constitucional é o uso do salário mínimo como fator de indexação econômica.

Nesse sentido, destaco a ADI 4.398/DF, em que o STF declarou a constitucionalidade do artigo 265 do CPP (hoje revogado), na redação dada pela Lei 11.719/2011, que indicava a utilização do salário mínimo como parâmetro de fixação de multa por abandono de processo:

“Art. 265. O defensor não poderá abandonar o processo senão por motivo imperioso, comunicado previamente o juiz, sob pena de multa de 10 (dez) a 100 (cem) salários mínimos, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.”

O acórdão ficou assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAPUT DO ART. 265 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. APLICAÇÃO DE MULTA DE DEZ A CEM SALÁRIOS MÍNIMO AO ADVOGADO QUE ABANDONA INJUSTIFICADAMENTE O PROCESSO, SEM COMUNICAÇÃO PRÉVIA AO JUÍZO. CONSTITUCIONALIDADE. DISPOSIÇÃO LEGAL QUE VISA ASSEGURAR A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA, A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E O DIREITO INDISPONÍVEL DO RÉU À DEFESA TÉCNICA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE." (ADI 4.398, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 29.9.2020) Na ocasião, a relatora realizou diferenciação entre a utilização do salário mínimo como fator de indexação e sua utilização como parâmetro para aplicação de multa: "Nessa linha, embora haja precedentes em sentido contrário (RE n. 237.965, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 31.3.2000; RE n. 445.282-AgR, Relator o Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 5.6.2009), este Supremo Tribunal já decidiu que a vedação do

inc. IV do art. 7º da Constituição não impede a fixação de multa em múltiplos do salário mínimo, pois o que se visa impedir nessa disposição constitucional é o seu uso como fator de indexação.” Observo que essa foi a mesma conclusão da Segunda Turma ao analisar o AI 387.594-AgR, de relatoria do Min. Carlos Velloso, que versava sobre o estabelecimento de multa diária com base no salário mínimo: “CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MULTA. SALÁRIO MÍNIMO. C.F., art. 7º, IV. I. - O que a Constituição veda, no art. 7º, IV, é a utilização do salário-mínimo para servir, por exemplo, como fator de indexação. Precedentes do STF: AI 169.269-AgR/MG e AI 179.844-AgR/MG, Galvão, 1ª Turma; AI 177.959-AgR/MG, Marco Aurélio, 2ª Turma e RE 230.528-AgR/MG, Velloso, 2ª Turma. II. - Agravo não provido.” (AI 387.594-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 6.6.2003)

Há, ainda, diversos outros precedentes desta Corte, inclusive no âmbito de controle concentrado e de repercussão geral, que admitem a utilização do salário mínimo como parâmetro para fixação de diversas verbas, desde que vedada indexação econômica, conforme será recuperado na seção

II. A meu ver, faz-se necessário revisitar o tema para que se reconheça a possibilidade de fixação de multa administrativa em múltiplos do salário mínimo.

A partir desse histórico jurisprudencial, Sua Excelência aludiu a períodos de hiperinflação nas décadas de 1980 e 1990, ponderando que a quebra da indexação de preços era o ponto central para o sucesso do Plano Real, bem como rememorou a intenção dos Constituintes ao estabelecerem regra pra impedir o potencial do uso do salário mínimo para indexação econômica, que residia em prevenir impactos inflacionários.

Em sua compreensão, a aplicação de multas administrativas atreladas ao salário mínimo não teria o efeito de indexação econômica,

por se tratar de evento pontual, vinculado à violação de obrigações.

Em arremate, o relator concluiu pela constitucionalidade da cobrança de multas administrativas aplicadas à drogaria recorrida, nos termos da Lei 5.724/1971, propondo a tese supramencionada, no que foi acompanhado pelo Min. **Alexandre de Moraes**.

Na sequência, pedi vista para melhor análise dos autos.

Passo a votar.

Peço vênia para **divergir do e. Relator** e negar provimento ao agravo, por ter a distinta compreensão de que, mesmo diante do cenário de oscilação jurisprudencial aludido em seu voto, **esta Suprema Corte jamais sufragou o critério do salário mínimo como base de cálculo para outras verbas ou como indexador econômico, ressalvadas as hipóteses permitidas pela Constituição Federal.**

Como ponto de partida, trago à colação o entendimento perfilhado na ADI n. 1425, no qual foi dada interpretação teleológica à parte final do inciso IV do artigo 7º da Carta Magna, afirmando-se a função social do salário-mínimo e a razão da proibição de sua vinculação para finalidades estranhas ao instituto:

SALÁRIO MÍNIMO - VINCULAÇÃO PROIBIDA - PREVIDÊNCIA - CONTRIBUIÇÃO. **A razão de ser da parte final do inciso IV do artigo 7º da Carta Federal - "...vedada a vinculação para qualquer fim;" - é evitar que interesses estranhos aos versados na norma constitucional venham a ter influência na fixação do valor mínimo a ser observado.** Inconstitucionalidade de dispositivo de lei local (Lei nº 11.327/96, do Estado de Pernambuco) no que viabilizada gradação de alíquotas, relativas a contribuição social, a partir de faixas remuneratórias previstas em número de salários-mínimos. (ADI 1425, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ de 26-03-1999).

No emblemático julgamento do **RE n. 201.729**, no qual se perquiria sobre o escalonamento dos vencimentos da polícia civil do estado do

Espírito Santo, não houve dúvidas sobre a **impossibilidade de se vincular a oscilação dos vencimentos da categoria ao salário mínimo**, como fator genérico de indexação, afirmando-se que

“Exsurge inconstitucional, porque conflitante com o inciso IV do artigo 7º e com o inciso XIII do artigo 37, lei estadual que prevê o escalonamento dos vencimentos da polícia civil [...] Além de tratar-se de vinculação, tem-se que, ficando o vencimento do cargo situado na base da pirâmide aquém do salário-mínimo, ocorre automática complementação que acaba por repercutir em todos os demais vencimentos, tornando a oscilação do salário-mínimo fator genérico de indexação. (RE 201729, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ de 20-03-1998)

Rememoro, no mesmo sentido, a orientação firmada no **Tema n. 25 da sistemática da repercussão geral**, cuja discussão subjacente consistia na não-recepção pela Constituição da República de 1988 do Art. 3º, § 1º, da Lei Complementar n. 432/1985 do Estado de São Paulo, que contemplava a vinculação do cálculo do adicional de insalubridade devido aos servidores e funcionários daquele ente federativo. Naquele julgado, esta Corte entendeu que

[...] 1. O sentido da vedação constante da parte final do inc. IV do art. 7º da Constituição impede que o salário-mínimo possa ser aproveitado como fator de indexação; essa utilização tolheria eventual aumento do salário-mínimo pela cadeia de aumentos que ensejaria se admitida essa vinculação (RE 217.700, Ministro Moreira Alves). A norma constitucional tem o objetivo de impedir que aumento do salário-mínimo gere, indiretamente, peso maior do que aquele diretamente relacionado com o acréscimo. Essa circunstância pressionaria reajuste menor do salário-mínimo, o que significaria obstaculizar a implementação da política salarial prevista no art. 7º, inciso IV, da Constituição da República. O aproveitamento do salário-mínimo para formação

da base de cálculo de qualquer parcela remuneratória ou com qualquer outro objetivo pecuniário (indenizações, pensões, etc.) esbarra na vinculação vedada pela Constituição do Brasil. (RE 565714, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 07-11-2008).

A partir desse julgamento, foi editada, em 2008, a **Súmula Vinculante n. 4**, com o seguinte enunciado:

“Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial”.

A partir dessas balizas, a jurisprudência se solidificou no sentido da **impossibilidade da adoção do salário mínimo como fator genérico de indexação para quaisquer verbas, cálculos ou reajustes de obrigações de natureza não alimentar**, “congelando”, em alguns julgados, os cálculos pretéritos, de modo a paralisar oscilações futuras com base no salário mínimo, ou seja, foram atribuídos efeitos prospectivos às decisões desta Corte, em prol da segurança jurídica.

Tais modulações, contudo, não tiveram o condão de afastar o **reconhecimento da inconstitucionalidade da indexação de piso salarial ao valor do salário mínimo**. A propósito, fixou-se, na ADPF n. 151: a) a inconstitucionalidade da indexação de piso salarial ao valor do salário mínimo; b) o congelamento da base de cálculo, a fim de que seja calculada de acordo com o valor de dois salários mínimos vigentes na data de estabilização da decisão que deferiu a medida cautelar. (ADPF 151, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 11-04-2019).

Reporto-me, ainda, ao RE n. 170.203, da Relatoria do saudoso Min. **Ilmar Galvão**, no qual se fixou que **a vedação da vinculação do salário-mínimo, constante do inc. IV do art. 7. da Carta Federal, visa a impedir**

a utilização do referido parâmetro como fator de indexação para obrigações sem conteúdo salarial ou alimentar (RE 170203, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 15-04-1994)

Vale dizer, **as únicas hipóteses admitidas pela jurisprudência desta Suprema Corte, no tocante à vinculação de parcelas ao salário-mínimo**, dizem respeito à preservação das garantias e direitos sociais destinados ao trabalhador e sua família, a fim de suprir suas necessidades básicas, o que não se reflete nestes autos, que versam sobre **a aplicação de penalidades de caráter administrativo**.

Assim, encontram-se, na jurisprudência desta Suprema Corte, diversos precedentes que não deixam dúvidas quanto à **impossibilidade da utilização do salário mínimo como base de cálculo para reajustes ou a percepção de outras vantagens a servidores ou empregados**. (Nesse sentido: RE 724818 AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29-08-2017; Rcl 81292 AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 12-09-2025; Rcl 72190 AgR, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, DJe de 11-02-2025; ARE 914780 AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 07-03-2016; Rcl 16831 AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 17-11-2017; AI 768938 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 15-02-2016, entre outros.

No julgamento conjunto das **ADPFs 53, 149 e 171**, sob a relatoria da **Min. Rosa Weber**, a respeito do artigo 5º da Lei n. 9.450-A/1966, que fixava o piso salarial dos engenheiros, químicos, arquitetos, agrônomos e veterinários, em múltiplos do salário mínimo nacional. Nesses casos, a Corte empregou a técnica da “interpretação conforme”, no sentido de validar a utilização do salário-mínimo como paradigma para o piso salarial de daquelas categorias profissionais. Não obstante, **reafirmou a proibição do uso do salário-mínimo como indexador econômico**. Naquela assentada, foi reafirmada a tese da proibição da utilização do salário mínima como indexador econômico, bem como congelada a sua base de cálculo no valor da data da publicação da ata da sessão de julgamento, devendo a partir daí ser

corrigido por índice oficial.

No mesmo sentido, rememoro a **ADPF 325**, na qual se discutiu a **vinculação em múltiplos de salários mínimos** o piso salarial de médicos, cirurgiões dentistas e respectivos auxiliares, previsto na Lei n. 3.999/61. Ali, reiterou-se que a **cláusula constitucional que veda a vinculação do salário mínimo “para qualquer finalidade”** (CF, art. 7, IV, fine) tem o sentido proibir a sua indevida utilização como indexador econômico, de modo a preservar o poder aquisitivo inerente ao salário mínimo contra os riscos decorrentes de sua exposição às repercussões inflacionárias negativas na economia nacional resultantes da indexação de salários e preços. Além disso, definiu-se a possibilidade de **utilização de múltiplos do salário-mínimo como mera referência paradigmática para definição do valor justo e proporcional do piso salarial destinado à remuneração de categorias profissionais especializadas** (CF, art. 7º, V), **impedindo-se, no entanto, reajustamentos automáticos futuros, destinados à adequação do salário inicialmente contratado aos novos valores vigentes para o salário-mínimo nacional** (ADPF 325, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 28-04-2022).

Na mesma linha intelectualiva: ADI 4726, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 30-11-2020 e RE 1501763 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 20-05-2025 e o ARE n. 1350070, o qual, versando instituto jurídico diverso, qual seja, **fixação de valor inicial de indenização de acidente coberto pelo DPVAT**, preservou a coerência e estabilidade jurisprudencial, ao assentar que

Não há vedação para a fixação de valor inicial de indenização por acidente coberto pelo DPVAT em múltiplos do salário mínimo, desde que inexistam indexação como forma de correção e atualização dos valores. (ARE 1350070 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 25-11-2022).

Não se desconhece que esta Corte já se debruçou sobre a possibilidade da estipulação de pensões com lastreadas no salário-mínimo, no campo da responsabilidade civil. A questão foi objeto de precedente qualificado, o ARE n. 842.157-RG, **de minha relatoria (Tema 821 da RG - “Possibilidade de fixação de pensão alimentícia com base no salário mínimo”)**, tendo sido reafirmada a jurisprudência desta Corte, nos termos do voto por mim proferido, dos quais destaco, por oportuno:

Tenho, quanto ao debate que se instaurou, que a vedação da vinculação ao salário mínimo insculpida no art. 7º, inciso IV da Constituição visa impossibilitar a utilização do mencionado parâmetro como fator de indexação para as obrigações não dotadas de caráter alimentar.

Conforme precedentes desta Suprema Corte, **a utilização do salário mínimo como base de cálculo do valor da pensão alimentícia não ofende o dispositivo constitucional invocado, dada a premissa de que a prestação tem por objetivo a preservação da subsistência humana e o resguardo do padrão de vida daquele que a percebe, o qual é hipossuficiente e, por isso mesmo, dependente do alimentante, seja por vínculo de parentesco, seja por vínculo familiar.** [Grifei]

Corroborando o entendimento desta Suprema Corte acerca da incompatibilidade de textos legais que utilizem o salário-mínimo como indexador e base de cálculo para reajustes de valores, parcelas ou obrigações que não digam respeito à sua função social, estipulada no art. Art. 7º, IV, da CF/88, recapitulo o debate havido na via concentrada, no bojo da **ADI n. 4727**, na qual se arguiu a inconstitucionalidade da Lei Estadual 1.600/2011, pela qual se autorizou o Poder Executivo a instituir o Programa Bolsa-Aluguel no Estado do Amapá. Naquele julgado, sagrou-se vencedora a corrente capitaneada pelo Min. **Gilmar Mendes**, que, no ponto em questão, **ao acompanhar o relator, Min. Edson Fachin**, lançou

os seguintes apontamentos:

Defende o arguente que haveria inconstitucionalidade em fixar-se o patamar máximo de 1(um) salário mínimo na concessão do “Programa Bolsa Aluguel” no Estado do Amapá.

Sem razão, por dois motivos: (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores. Explicase. Pela exegese do § 1º do art. 2º da própria lei, “os valores destinados a cada família não poderão ultrapassar a (1) um salário mínimo”, isto é, não foi fixado o benefício em salário mínimo, mas apenas registrado que tal valor seria a quantia máxima a ser paga pela Administração Pública, a título de aluguel social (subsídio para pagamento de locação de imóvel). Poderá ser inferior a tal quantia, mas nunca poderá superá-la. [Grifei]

Da mesma forma, o Relator originário, Min. **Edson Fachin**, também afastou a inconstitucionalidade na espécie, **por não ter havido, propriamente, vinculação ao salário mínimo**, mas, sim, a **fixação do teto do benefício**. Assim se posicionou Sua Excelência:

“Em que pese o sentido inequívoco de se vedar qualquer vinculação, a **norma em questão não impõe propriamente uma indexação, mas utiliza o valor do salário mínimo como teto.** [...] **Como se observa da simples leitura do referido dispositivo, não há aqui, indexação, mas simples limite (teto) para a fixação do benefício.** [...] (Grifei)

Conforme bem ponderou o Min. **Alexandre de Moraes**, naquele julgamento, não há ofensa ao texto constitucional quando a medida do salário-mínimo é utilizada de modo “meramente referencial”, sem, contudo, gerar indexação para fins de reajustes ou cobranças futuras.

Por outro lado, a discussão travada nos autos da **ADI n. 4398, da relatoria da Min. Cármen Lúcia**, aludia à fixação de multa prevista no Código de Processo Penal, aplicável a advogados que abandonassem a causa. Naquela assentada, foram mencionadas diversas hipóteses de multas fixadas com base no salário-mínimo, previstas no Código de Processo Civil.

Pois bem, delineado o cenário constitucional e jurisprudencial sobre a matéria, penso que a hipótese se enquadra perfeitamente no entendimento perfilhado no voto do **Min. Moreira Alves no RE n. 237.965**, que foi preciso quanto à inconstitucionalidade da vinculação das multas administrativas ao salário-mínimo, ao consignar que:

“Com efeito, o Plenário desta Corte, ao julgar a ADIN 1425, firmou o entendimento de que, ao estabelecer o artigo 7º, IV, da Constituição que é vedada a vinculação ao salário-mínimo para qualquer fim, ‘quis evitar que interesses estranhos aos versados na norma constitucional venham a ter influência na fixação do valor mínimo a ser observado’. **Ora, no caso, a vinculação se dá para que o salário-mínimo atue como fator de atualização da multa administrativa, que variará com o aumento dele, o que se enquadra na proibição do citado dispositivo constitucional.**” (RE 237.965, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJe 31.3.2000).

Nesse sentido, recapitulo que, em diversas oportunidades, esta Corte já assinalou a incompatibilidade do art. 1º da Lei n. 5.724/21 com o texto constitucional, procedendo-se, inclusive, à **diferenciação desta hipótese daquela compreendida na ADI n. 4.398**, que versava sobre a multa prevista no art. 265 do CPP. Vejamos:

AGRAVO INTERNO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. MULTA ADMINISTRATIVA. LEI 5.724/1971, ART. 1º. IMPOSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO A MÚLTIPLOS DO SALÁRIO-MÍNIMO. ADI 4.398. INAPLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA

ENTRE OS PRECEDENTES COLOCADOS EM CONFRONTO. 1. A Primeira Turma negou provimento ao Agravo Interno no Recurso Extraordinário com Agravo, ao fundamento de que o acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região decidiu em conformidade com a jurisprudência desta CORTE, no sentido da inconstitucionalidade da fixação de multa administrativa com base em múltiplos do salário-mínimo, estabelecida no art. 1º da Lei 5.724/1971. 2. A situação fática analisada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.398 é diversa da hipótese ora em debate, pois, conforme assentado no voto condutor daquela ação, “questiona-se a validade constitucional do art. 265 do Código de Processo Penal, na norma alterada pela Lei n. 11.719/2008, na qual se prevê a aplicação de multa ao advogado que abandonar o processo, salvo por motivo imperioso”. 3. Ausente a simetria entre o acórdão embargado e o precedente apresentado pelo embargante, não podem ser admitidos os Embargos de Divergência. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1255399 A GR-ED-ED V-A GR / SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Multa administrativa. **Impossibilidade de fixação em múltiplos de salário-mínimo. Lei 5.724/1971.** Precedentes. 3. Impossibilidade de reexame de fatos e provas. Incidência da Súmula 279 desta Corte. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1346007 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 04-04-2022).

DIREITO ADMINISTRATIVO. MULTA ADMINISTRATIVA. FIXAÇÃO EM MÚLTIPLOS DO SALÁRIO MÍNIMO. IMPOSSIBILIDADE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. ATO JURÍDICO PERFEITO, COISA JULGADA E DIREITO ADQUIRIDO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. DEBATE DE ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL.

AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO NÃO PROVIDO. **1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, no sentido da impossibilidade de aplicação de multa administrativa vinculada a múltiplos do salário mínimo.** Precedentes. 2. O exame da alegada ofensa ao art. 5º, XXXVI e LIV, da Lei Maior, nos moldes com que solvida a controvérsia pelas instâncias de origem, bem como observados os limites com que devolvida a matéria à apreciação deste Supremo Tribunal Federal, demandaria vedada incursão à legislação infraconstitucional aplicada ao caso (art. 102 da Constituição da República). 3. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 4. Agravo interno conhecido e não provido. [...] (ARE 1355986 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 04-04-2022).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MULTA ADMINISTRATIVA. LEI 5.724/71. VINCULAÇÃO A MÚLTIPLOS DO SALÁRIO-MÍNIMO. INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - **A Jurisprudência desta Corte é no sentido de que é inconstitucional a fixação de multa administrativa com base em múltiplos do salário mínimo.** II - Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1363921 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 25-08-2022).

Valendo-me, portanto, do preciso escólio do Min. **Moreira Alves**, bem como dos **precedentes específicos** firmados acerca da norma ora em análise, **julgo incabível a revisão ou superação da jurisprudência desta Corte sobre o tema**, devendo-se reafirmar que a utilização do salário-mínimo como parâmetro para a aplicação de multas administrativas pelo Conselho Regional de Farmácia, além de representar desvio de finalidade

da função social do instituto, promove o reajuste automático desses valores em desacordo com os índices oficiais que medem a inflação em cada período, gerando um ônus desproporcional para as as pessoas físicas e jurídicas sujeitas à sua fiscalização.

Registre-se, por oportuno, que a **Lei n. 5.724**, de 26 de outubro de 1971, foi instituída tão somente para atualizar o valor das multas previstas na **Lei n. 3.820**, de 11 de novembro de 1960, diploma que criou o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Farmácia. Tais multas possuem natureza administrativa, decorrente do **poder de polícia dos Conselhos Regionais de Farmácia**, no exercício de fiscalização e cumprimento das normas que regem a profissão e as atividades farmacêuticas, o que nos permite fazer uma interpretação analógica com outras sanções de mesma natureza.

A título de ilustração, observo que todas as multas fixadas no **Código Nacional de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503/97)**, que disciplina o poder de polícia dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, são previstas em moeda nacional, **sem qualquer vinculação ao salário-mínimo**.

Outrossim, o **Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Lei n. 8.906/94**, em seu art. 39, preconiza a aplicação de multas disciplinares e administrativas estipuladas entre o mínimo correspondente ao valor de uma anuidade e o máximo de seu décuplo.

Da mesma forma, a **Lei n. 9.605/98**, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas por **infrações ambientais**, estabelece multas “de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)” (art. 75), **não havendo vinculação a salários-mínimos**.

In casu, registro que, além de destoar de outros diplomas que disciplinam o exercício do poder de polícia por órgãos estatais e paraestatais, a sanção prevista na **Lei n. 5.724/71**, incide não apenas sobre os farmacêuticos, como também sobre as empresas e estabelecimentos que exploram serviços, sendo dotada, portanto, de **repercussão econômica**, razão pela qual entendo que a aludida multa não pode ter

seus valores atrelados ao salário-mínimo, o que poder onerar, **de forma desproporcional e sistêmica**, o exercício de tais atividades, estando, ainda, em descompasso com a finalidade do instituto, conforme fartamente ressaltado ao longo deste voto.

Com base nesses fundamentos, **divirjo do Relator, Ministro Gilmar Mendes, e nego provimento ao recurso extraordinário**, declarando **inconstitucionalidade da cobrança das multas** calculadas com base no salário-mínimo, devendo-se proceder à sua conversão ao valor nominal, na data do julgamento.

Proponho a fixação da seguinte tese para o Tema 1.244 da Repercussão Geral:

“A fixação de multa administrativa em múltiplos do salário mínimo viola o disposto no art. 7º, IV, da Constituição Federal”.

Da modulação de efeitos: Em homenagem ao princípio da segurança jurídica, determino que o valor da multa imposta nos autos seja calculada com base no salário-mínimo vigente **na data do julgamento**, a qual deverá ser convertida em valor nominal, atribuindo-se efeitos **ex nunc** ao presente julgado, a fim de que, doravante, a correção monetária passe a ser aplicada conforme os índices legais.

É como voto.