

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Cuida-se de recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, acerca da **possibilidade de fixação de multa em múltiplos do salários mínimo, em face do previsto no art. 7º, IV, da Constituição**, o qual estabelece:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”

O paradigma diz respeito à Lei 5.724/1971, que estabelece o salário mínimo como parâmetro para a imposição de multas administrativas, nos termos da Lei 3.820/1960, por parte de Conselhos Federal e Regionais de Farmácia.

Segundo essas normas, aplicar-se-á multa de 1 (um) salário mínimo a 3 (três) salários mínimos a empresas e estabelecimentos que, ao explorarem atividades típicas de profissional farmacêutico, não lograrem comprovar perante os Conselhos de Farmácia que essas atividades são exercidas por profissional habilitado e registrado.

I. Da necessidade de revisitação da jurisprudência desta Corte

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 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. 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 VINCULANTE 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. Carmen 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. Conforme desenvolverei abaixo, entendo que essa interpretação se alinha à interpretação teleológica da Constituição Federal, uma vez que a recuperação do histórico do dispositivo demonstra o seu objetivo de evitar efeitos de indexação econômica, entendimento que já foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades.

II) Histórico e interpretação teleológica do dispositivo: vedação do uso do salário mínimo para indexação econômica

Entre as décadas de 1980 e 1990, a sociedade brasileira viveu momento de hiperinflação e recorreu a diversos artifícios para tentar mitigar os efeitos da perda do poder de compra da moeda. A principal estratégia consistia em adotar referências desvinculadas do padrão monetário oficial, que, apesar da instabilidade econômica, conseguiam preservar algum valor real. Entre os parâmetros monetários alternativos, estavam o dólar americano, Unidades Fiscais de Referência (Ufir) e o próprio salário mínimo, com o fim de buscar assegurar maior estabilidade nos contratos.

O Plano Real comemorou trinta anos em 2024. Rememoro que a quebra do forte processo de indexação de **preços e salários** era ponto central para o sucesso do referido plano econômico. Inibindo o reajuste automático de preços e salários, buscava-se conter a inflação futura.

Mesmo antes disso, entretanto, esse ponto já ocupava os Constituintes, de modo que estabeleceram regra para impedir o potencial de uso do salário mínimo para indexação econômica, prevenindo

impactos inflacionários do seu reajuste:

“Desnecessário grande esforço hermenêutico para concluir que o funileiro deveria apagar a tabela de conserto de carros com base no salário-mínimo, os cirurgiões-dentistas deveriam atualizar seus custos na moeda corrente e as escolas e proprietários de imóveis deveriam abandonar o padrão ‘salário-mínimo’ adotado. O destino claro e imediato da vedação constitucional era, a toda evidência, a indexação contratual, de trato sucessivo ou de efeito instantâneo. Essas práticas já não se sustentavam. A solução mais criativa e equilibrada era, realmente, a conversão dos valores pactuados em múltiplos de salários-mínimos para a moeda vigente naquela ocasião e, posteriormente, se e quando fosse o caso, imprimirem-se reajustes oficiais ou consensuais, sobre o valor monetário – e não sobre o valor ficcional chamado salário-mínimo.” [Silva, Homero. Direito do Trabalho Aplicado [livro eletrônico] : direito individual do trabalho. 1. ed. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021]

Essa também é a interpretação de Estêvão Mallet e Marcos Fava, que argumentam que o objetivo da norma é preservar o poder aquisitivo a partir do salário mínimo e possibilitar que seu valor seja aumentado acima da inflação, de modo que o que se busca evitar é seu uso como indexador econômico:

“Dadas a ampla finalidade do salário mínimo, que deve atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, e a regra de revisão anual do valor, com vistas à preservação do poder de compra, a **Constituição vedou a sua utilização como indexador econômico. Evita-se, com tal providência, o desvio de finalidade do**

instituto, a fim de que se mantenha a busca da preservação do poder aquisitivo do salário mínimo, sem que isto repercuta em outras construções contratuais. O limite mencionado redundou na edição, pelo Supremo Tribunal Federal, da Súmula Vinculante n. 4, no que diz respeito à base de cálculo do adicional de insalubridade, que tinha por referência este valor (artigo 192, CLT). A proibição compreende, em primeiro lugar, o próprio Estado, impedido o Poder Legislativo de promulgar leis que indiquem o valor do salário mínimo como regra de revisão de quaisquer outros índices econômicos. Abrange também, de igual forma, os particulares, a quem não se permite a fixação de cláusula de reajustes contratuais com base na variação do salário mínimo. Eliminado o aproveitamento do salário como indexador, preservam-se os interesses dos trabalhadores que recebem mais do que o mínimo, porque seus contratos privados não serão tão onerados com o reajuste estabelecido por lei. De igual modo, assegura-se ao legislador a possibilidade de conceder aumentos reais ao valor do mínimo, para dar efetivo cumprimento aos objetivos constitucionais do instituto” (MALLET, Estêvão; FAVA, Marcos. “Comentário ao art. 7º, inciso IV”. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; Streck, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013).

A interpretação segundo a qual a vedação constante do art. 7º, IV, diz respeito à indexação econômica a partir do salário mínimo já foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em inúmeras oportunidades.

O histórico da norma e o objetivo do dispositivo foi recuperado pela Ministra Cármen Lúcia, ao julgar o RE 565.714, caso de repercussão geral, em que fixada a tese da Súmula Vinculante 4:

“O sentido ‘[da] vedação constante da parte final do artigo 7º, IV, da Constituição (...), [é o de evitar que o salário-mínimo] seja usado como fator de indexação, para que, com essa utilização, não se crie empecilho ao aumento dele em face da cadeia de aumentos que daí decorrerão se admitida essa vinculação’, tal como bem lançado pelo eminente Ministro Moreira Alves no Recurso Extraordinário n. 217.700.

A norma teve como um de seus objetivos impedir que os aumentos do salário-mínimo gerem, indiretamente, um peso maior do que aquele diretamente relacionado com esses aumentos, circunstância que pressionaria para um reajuste menor do salário-mínimo, o que significaria obstaculizar a implementação da política salarial prevista no mesmo art. 7º, inciso IV, da Constituição da República”. (RE 565.714, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 6.11.2008; grifo nosso).

De fato, a Súmula Vinculante 4 refere-se expressamente à vedação ao uso do salário mínimo como fator de indexação: *“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”*.

Diversos outros casos, inclusive no âmbito de controle concentrado e de repercussão geral, utilizam o racional discutido para indicar a constitucionalidade de uso do salário mínimo como referencial desde que não tenha o potencial de representar indexação econômica. É o caso das ADIs 4.637 e 1.568, que avaliaram, respectivamente, a constitucionalidade de dispositivo revogado do Código Civil que fixava o valor mínimo de integralização de EIRELI em múltiplos do salário mínimo e do uso de

salário mínimo para aferição de capacidade econômica:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI). Art. 980–A do Código Civil, com redação dada pelo Art. 2º da Lei 12.441, de 11 de julho de 2011 3. Exigência de integralização de capital social não inferior a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País. Constitucionalidade. 4. **Proibição de vinculação do salário mínimo para qualquer fim. Art. 7º, IV, da Constituição Federal. Ausência de violação. Uso meramente referencial.** 5. Livre iniciativa. Art. 170 da Constituição Federal. Ausência de violação. Inexistência de obstáculo ao livre exercício de atividade econômica. A exigência de capital social mínimo não impede o livre exercício de atividade econômica, é requisito para limitação da responsabilidade do empresário. 6. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.” (ADI 4.637, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 4.2.2021, grifo nosso)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 66/95, EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO, RESULTANTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VEICULADOR DE ISENÇÃO REFERENTE À TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS – TEMA QUE TRADUZ ASPECTO DO CONCURSO PÚBLICO, QUE DIZ RESPEITO, TÃO SOMENTE, À ESFERA JURÍDICA DOS PRÓPRIOS CANDIDATOS, SEM QUALQUER REPERCUSSÃO NA RELAÇÃO FUNCIONAL ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS AGENTES – MATÉRIA QUE, POR REVELAR-SE ESTRANHA AO DOMÍNIO TEMÁTICO DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, NÃO ESTÁ SUJEITA À CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF,

ART. 61, § 1º, II, 'c') – PRECEDENTES – UTILIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO COMO CRITÉRIO PARA FIXAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO DO VALOR DA TAXA DE INSCRIÇÃO E PARA DEFINIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA ISENÇÃO – ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE VEDA A VINCULAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO PARA QUALQUER FIM (CF, ART. 7º, IV, 'IN FINE') – INOCORRÊNCIA – LEGITIMIDADE DA ADOÇÃO DO PISO SALARIAL MÍNIMO COMO CRITÉRIO DE AFERIÇÃO DA CAPACIDADE ECONÔMICA DO CONTRIBUINTE – PRECEDENTES – REFERÊNCIA PARADIGMÁTICA EMPREGADA PARA EFEITO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO AO CONTRIBUINTE, SEM QUALQUER REFLEXO NO PREÇO DE PRODUTOS E SERVIÇOS AO CONSUMIDOR OU NO PODER DE COMPRA INERENTE AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL – AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.” (ADI 1.568, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 6.10.2020, grifo nosso)

Além disso, essa lógica também foi utilizada como argumento para o tema 821 de repercussão geral (ARE 842.157), que estabelece a possibilidade de fixação do valor de pensão alimentícia com base no salário mínimo, especialmente considerado o caráter alimentar da verba:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. PENSÃO ALIMENTÍCIA. AÇÃO DE ALIMENTOS. FIXAÇÃO COM BASE NO SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 7º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.” (ARE 842.157 RG, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, repercussão geral - Mérito DJe 20.8.2015)

Por fim, a interpretação teleológica ora defendida também foi adotada na ADPF 325, que avaliou a fixação do piso salarial dos médicos, cirurgiões-dentistas e respectivos auxiliares em múltiplos de salários mínimos. Para evitar que esse uso tivesse efeito de indexador econômico, na hipótese de reajustamento automático futuro, adotou-se interpretação conforme à Constituição para congelar o valor da base de cálculo de pisos salariais com base no salário mínimo vigente à época do julgamento:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Piso salarial dos médicos, cirurgiões dentistas e respectivos auxiliares (Lei nº 3.999/61). Salário profissional fixado em múltiplos do salário-mínimo nacional. Alegada transgressão à norma que veda a vinculação do salário-mínimo ‘para qualquer finalidade’ (CF, art. 7º, iv, fine). Inocorrência. Cláusula constitucional que tem o sentido de proibir o uso indevido do salário-mínimo como indexador econômico. Precedentes. Jornada especial de trabalho. Competência da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I). Precedentes. 1. Distinções entre o tratamento normativo conferido pelo texto constitucional às figuras jurídicas do salário-mínimo (CF, art. 7, IV) e do piso salarial (CF, art. 7, IV). 2. 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. 3. Além disso, a norma protetiva inserida no quadro do sistema constitucional de garantias salariais (CF, art. 7, IV, fine) protege os trabalhadores em geral contra o surgimento de conjunturas político-econômicas que constituam obstáculo ou tornem difícil a implementação efetiva de planos governamentais de progressiva valorização do

salário-mínimo, motivadas pela aversão aos impactos econômicos indesejados que, por efeito da indexação salarial, atingiriam as contas públicas, especialmente as despesas com o pagamento de servidores e empregados públicos. 4. **O texto constitucional (CF, art. 7º, IV, fine) não proíbe a 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, no entanto, reajustamentos automáticos futuros, destinados à adequação do salário inicialmente contratado aos novos valores vigentes para o salário-mínimo nacional.** 5. Fixada interpretação conforme à Constituição, com adoção da técnica do congelamento da base de cálculo dos pisos salariais, a fim de que sejam calculados de acordo com o valor do salário-mínimo vigente na data da publicação da ata da sessão de julgamento. Precedentes (ADPF 53-MC-Ref, ADPF 149 e ADPF 171, todos da minha Relatoria). 6. Compatível com o princípio da autonomia da vontade coletiva (CF, art. 7º, XXVI) a estipulação, em lei nacional (CF, art. 22, I), de jornada especial a determinada categoria de trabalhadores, consideradas as peculiaridades e as condições a que estão sujeitos no desempenho de suas atividades profissionais. Precedentes. 7. Arguição de descumprimento conhecida. Pedido parcialmente procedente.”

Noto que o congelamento de base de cálculo na data de julgamento para evitar o uso de salário mínimo como indexador econômico foi estratégia adotada pelo Tribunal em diversos casos que avaliavam o uso do salário mínimo como critério para fixação de verbas remuneratórias, inclusive: ADPF 149, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 18.3.2022; ADPF 171, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 18.3.2022; ADI 4.726, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.11.2020; ADPF 151,

Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 11.4.2019.

III) Da ausência de efeito de indexação econômica decorrente de aplicação de multa administrativa

Feita essa recuperação do histórico e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o sentido da vedação contida no art. 7º, IV, entendendo estar assente a interpretação no sentido de vedação ao uso do salário mínimo como indexador econômico.

Pois bem, retornamos à análise da fixação do valor de multa administrativa.

Diferentemente de verbas remuneratórias, a aplicação de multas não tem sequer o potencial de gerar efeito de indexação econômica.

Em primeiro lugar, a imposição de multa constitui evento pontual, decorrente de infração específica, e não se confunde com valores de natureza continuada, como a remuneração. Trata-se de prestação eventual, vinculada à violação de obrigações. Essa natureza episódica impede que a multa possa servir de referencial para o reajuste de outros valores ou para a correção monetária periódica.

Adicionalmente, o valor da multa não se relaciona diretamente com o poder de compra de trabalhadores, como ocorre em verbas remuneratórias.

Por essa razão, observa-se que a técnica de fixação de base de cálculo na data de julgamento – como realizado na ADPF 325, de relatoria da Ministra Rosa Weber – não se adequaria ao presente caso, pois não se vislumbra qualquer efeito indexador da aplicação de multa administrativa. Noto que, nas oportunidades em que o Supremo adotou essa interpretação, estava analisando mecanismo de remuneração – caracterizado por regularidade e com impacto direto para os proventos de indivíduos –, com claro potencial de indexação econômica.

V) Dos potenciais impactos de eventual decisão de

inconstitucionalidade

Por fim, *ad argumentandum*, considero brevemente a hipótese de eventual decisão de inconstitucionalidade de multa administrativa prevista pela Lei 5.724/1971.

Observe-se que o ordenamento jurídico brasileiro é repleto de dispositivos que utilizam o salário mínimo como critério para a fixação do valor de multas e outras obrigações pecuniárias. Essa prática se manifesta em diversos ramos do direito, como exemplificado no Código Penal, que prevê a prestação pecuniária como pena alternativa com valores entre 1 e 360 salários mínimos (art. 45) e estabelece o valor do dia-multa como fração do salário mínimo vigente à época do fato (art. 49). No âmbito do Código de Processo Civil, encontramos multas por descumprimento de decisões ou litigância de má-fé em até 10 salários mínimos (arts. 77, §4º e 81), e multa por embargos de declaração protelatórios em até dois salários mínimos (art. 1.067). No Código de Processo Penal, ainda se verifica a utilização do salário mínimo para fixar multas em casos de recusa injustificada ao serviço de júri (arts. 436 e 442).

Essa ampla utilização do salário mínimo como referência reforça a necessidade de avaliação cuidadosa do presente caso. Na hipótese de conclusão pela inconstitucionalidade da fixação de multa com base em salários mínimos, o sistema jurídico brasileiro enfrentaria desafios consideráveis. A necessidade de remover diversos dispositivos legais, como os exemplos citados, demandaria uma reestruturação significativa em várias áreas do direito. A ausência de uma alternativa imediata para substituir o salário mínimo como parâmetro geraria uma série de vácuos legislativos com impactos práticos relevantes.

A começar pelo presente caso. Na hipótese de o Supremo Tribunal Federal concluir pela impossibilidade de fixação por parte dos Conselhos Regionais e Federais de Farmácia de multa administrativa em salário mínimo, estar-se-ia criando lacuna legislativa com relação aos valores das multas aplicáveis por referidos Conselhos.

Como bem observou a Procuradoria-Geral da República, essa medida iria na contramão da garantia ao direito fundamental à saúde, afetando sobremaneira o exercício do poder fiscalizatório dos Conselhos de Farmácia:

“Na espécie, obstaculizar a aplicação de multas administrativas pelos Conselhos de Farmácia iria de encontro ao dever estatal de garantir o direito à saúde de todos, tendo em vista que a adequada assistência farmacêutica e o exercício fiscalizatório e sancionador dos entes de controle impactam diretamente na concretização das políticas públicas de saúde, de modo a contribuir para robustecer a efetivação do direito fundamental.” (eDOC 104)

Além disso, discutindo exatamente a vedação à utilização do salário mínimo como indexador, nos casos de adicional de insalubridade e da alçada, o Professor Ives Gandra da Silva Martins Filho destacou a necessidade de refletir sobre os impactos de eventual leitura estrita do dispositivo constitucional: “(...) *a lacuna legal deixada pela decretação da inconstitucionalidade de lei geraria um caos jurídico e social maior do que aquele caso existente com a aplicação da norma legal.*” (MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Vedação constitucional a utilização do salário mínimo como indexador: problemas do adicional de insalubridade e da alçada: experiência do direito comparado para solução da questão. **Revista LTr**: legislação do trabalho e previdência social, São Paulo, v. 56, n. 4, p. 409-412, abr. 1992.)

Em suma, a declaração de inconstitucionalidade de fixação de multa administrativa em múltiplo do salário mínimo geraria um amplo vácuo normativo, dada a vasta utilização do salário mínimo como indexador em diversas leis. No presente caso, a conclusão criaria obstáculos para a atuação fiscalizatória dos Conselhos Regionais e Federal de Farmácia. Portanto, a decisão exige cautela, considerando os efeitos sistêmicos e a

necessidade de manter a efetividade do controle sanitário.

IV) Conclusão

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão do Tribunal de origem, de maneira a declarar a constitucionalidade de cobrança de multas administrativas aplicadas à drogaria recorrida, nos termos da Lei 5.724/1971.

Proponho a seguinte tese de repercussão geral: *“a fixação de multa administrativa em múltiplos do salário mínimo não viola o disposto no art. 7º, IV, da Constituição Federal”*.