

Informativo comentado: Informativo 1185-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- É constitucional lei municipal que autoriza o chefe do Poder Executivo a criar programa de auxílio ao desempregado, de caráter assistencial, com o objetivo de dar ocupação, renda e qualidade profissional aos desempregados residentes no município.

ESPORTE

- Ministério Público pode atuar em questões esportivas quando houver interesse social relevante, mas não pode interferir em assuntos puramente internos das entidades desportivas.

TRIBUNAL DE CONTAS

- A vaga destinada a Auditor ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não pode ser preenchida por pessoa estranha à respectiva carreira, ainda que não haja, no momento, integrantes aptos à nomeação.
- A ausência de parecer prévio do Tribunal de Contas não impede a Assembleia Legislativa de julgar as contas do Governador, porque esse parecer tem caráter meramente opinativo.
- Os cargos comissionados para atividades técnicas e operacionais do quadro suplementar de pessoal do TCE/GO previstos em norma já declarada inconstitucional pelo STF devem ser extintos depois da aposentadoria dos atuais servidores e não podem ser recriados.

DIREITO ELEITORAL

FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

- É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias.

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

- Estados devem contratar policiais penais exclusivamente por concurso público, sendo vedada a contratação temporária mesmo durante período de transição da EC 104/2019.
- É inconstitucional a vinculação automática de remuneração entre categorias distintas de servidores públicos, ainda que exerçam funções equivalentes.
- Lei municipal deve estabelecer critérios claros para benefícios pecuniários de servidores públicos, não podendo delegar essa fixação ao Poder Executivo.
- Guardas municipais não têm direito à aposentadoria especial prevista no art. 40, § 4º-B, da Constituição, por não integrarem o rol taxativo de agentes ali descritos.

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

É constitucional lei municipal que autoriza o chefe do Poder Executivo a criar programa de auxílio ao desempregado, de caráter assistencial, com o objetivo de dar ocupação, renda e qualidade profissional aos desempregados residentes no município

É constitucional lei municipal que cria programa social com o objetivo de oferecer ocupação, renda e qualificação profissional a pessoas desempregadas, desde que o caráter da medida seja assistencial, temporário e formativo, sem estabelecer vínculo empregatício ou estatutário com o poder público.

O programa não configura burla à exigência de concurso público, tampouco se enquadra como contratação temporária nos moldes do art. 37, IX, da Constituição Federal, uma vez que não se destina a suprir necessidade administrativa permanente, mas sim a atender à subsistência de cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

A medida não interfere na estrutura da administração pública, tem natureza excepcional e formativa, e observa os princípios constitucionais, em especial o da dignidade da pessoa humana.

STF. Plenário. RE 1.551.780/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

O município de Rubiácea, no interior de São Paulo, enfrentava altos índices de desemprego, especialmente entre os trabalhadores com baixa escolaridade e sem qualificação profissional.

Diante dessa realidade, a Câmara Municipal aprovou a Lei municipal nº 1.937/2023, que regulamentou o programa “Bolsa Trabalho Municipal” de auxílio a pessoas desempregadas.

O programa funcionava da seguinte forma: pessoas desempregadas há pelo menos 6 meses, residentes no município há mais de 2 anos, poderiam se inscrever para receber uma bolsa auxílio-desemprego de R\$ 500,00 mensais por até 6 meses (prorrogável por mais 3 meses).

Em contrapartida, os beneficiários participavam de cursos de qualificação profissional e trabalhos socioeducativos quinzenais com psicólogo e assistente social, além de colaborarem eventualmente com serviços de manutenção, limpeza e conservação de bens públicos municipais.

A lei deixava claro que essa participação não criava vínculo empregatício ou estatutário, tendo caráter puramente assistencial e de formação profissional.

ADI estadual

O Procurador-Geral de Justiça, contudo, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), no Tribunal de Justiça, contra essa lei.

De acordo com o PGJ, o programa violava as regras constitucionais sobre contratação temporária e concurso público. Segundo ele, o município estava usando o programa como subterfúgio para contratar servidores sem concurso.

O TJ/SP não concordou com o MPE e julgou improcedente o pedido sob o argumento de que a referida lei municipal não trata de cargos ou funções no serviço público, sendo apenas um programa de assistência social.

Inconformado, o Ministério Público interpôs recurso extraordinário insistindo que a lei municipal seria incompatível com a Constituição Federal.

O STF acolheu os argumentos do MP? A referida lei municipal é inconstitucional?

NÃO.

Programa social assistencial x contratação temporária de servidores

O programa instituído pelo município não se tratava de uma contratação temporária disfarçada, mas sim de um programa social legítimo voltado ao combate à vulnerabilidade socioeconômica. Os beneficiários não criavam relação de emprego ou vínculo estatutário com o poder público, sendo apenas participantes transitórios de um programa assistencial. A própria lei municipal deixava expressa essa ausência de vínculo empregatício, estabelecendo que a participação tinha caráter puramente assistencial e de formação profissional.

A finalidade assistencial é predominante sobre qualquer interesse administrativo

O programa não visava atender necessidades burocráticas da administração municipal ou suprir carências permanentes do serviço público. Em vez disso, o objetivo central era dar dignidade e subsistência a pessoas em situação de vulnerabilidade social, oferecendo ocupação, renda temporária e qualificação profissional.

O caráter assistencial em favor de pessoas desempregadas predominava claramente em relação a qualquer possível interesse da administração em reorganizar seus quadros de servidores.

O programa atendia aos requisitos de temporariedade e excepcionalidade exigidos pela jurisprudência. A legislação municipal estabelecia prazo determinado de 6 meses, prorrogável por apenas mais 3 meses, demonstrando o caráter temporário da assistência.

Além disso, havia requisitos específicos para participação, como estar desempregado há pelo menos 6 meses e residir no município há mais de 2 anos, evidenciando que se destinava a situações excepcionais de vulnerabilidade social.

Caráter formador e pedagógico do programa

Os beneficiários não apenas recebiam auxílio financeiro, mas participavam obrigatoriamente de cursos de qualificação profissional e trabalhos socioeducativos quinzenais com psicólogo e assistente social. Essa dimensão educativa e de capacitação profissional reforçava que o objetivo era preparar as pessoas para reingressarem no mercado de trabalho, não criar dependência permanente do poder público.

Outros precedentes

O STF já possuía julgados reconhecendo a constitucionalidade de programas similares, em outros Municípios, como Ilhabela (RE 791.826 AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 15/05/2018) e Santo Anastácio (RE 1.545.897 AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 6/6/2025), onde programas assistenciais com características semelhantes foram considerados constitucionais.

Esses precedentes consolidaram o entendimento de que programas sociais voltados à integração de pessoas vulneráveis ao mercado de trabalho são compatíveis com o princípio da dignidade da pessoa humana previsto na Constituição.

Não se aplica aqui o Tema 612 da repercussão geral

Vale ressaltar que, ao julgar o Tema 612, o STF decidiu que a lei do ente federativo regulamentando o art. 37, IX, da CF/88 não poderá prever hipóteses abrangentes e genéricas de contratações temporárias sem concurso público. Além disso, essa lei deverá especificar a contingência fática que caracteriza a situação de emergência. Veja a tese fixada:

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que:

- a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- b) o prazo de contratação seja predeterminado;
- c) a necessidade seja temporária;
- d) o interesse público seja excepcional;

e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

STF. Plenário. RE 658026/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/4/2014 (Repercussão Geral - Tema 612) (Info 742).

O STF afirmou, contudo, que o Tema 612 não se aplica ao caso concreto.

Os requisitos do Tema 612 se aplicam quando há efetiva contratação temporária para suprir necessidades administrativas, mas não aos programas assistenciais como o de Rubiácea, que têm natureza completamente diversa.

Em suma:

É constitucional — pois concretiza o princípio da dignidade da pessoa humana e não ofende o princípio do concurso público (arts. 1º, III, e 37, II, CF/88) — lei municipal que autoriza o chefe do Poder Executivo a criar programa de auxílio ao desempregado, de caráter assistencial, com o objetivo de dar ocupação, renda e qualidade profissional aos desempregados residentes no município.

STF. Plenário. RE 1.551.780/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a distinção entre programas sociais assistenciais e contratação temporária de servidores públicos?

Os programas sociais assistenciais têm finalidade de conferir ocupação, renda e qualificação profissional a pessoas desempregadas em situação de vulnerabilidade, sem estabelecer vínculo empregatício ou estatutário. Já a contratação temporária visa suprir necessidades burocráticas da Administração Pública mediante vínculo funcional.

Os programas assistenciais possuem caráter predominantemente pedagógico e formativo, enquanto a contratação temporária atende interesses administrativos do Estado.

Quando um programa municipal de auxílio ao desempregado não configura burla ao concurso público?

Quando o programa possui caráter genuinamente assistencial, temporário e excepcional, não estabelecendo relação de emprego ou estatutária com o poder público. É necessário que predomine o aspecto formador e informativo, com participação em cursos de qualificação profissional e trabalhos socioeducativos, sem que os beneficiários ingressem nos quadros públicos ou exerçam funções permanentes da Administração.

Por que o Tema 612 da repercussão geral não se aplica aos programas sociais assistenciais?

O Tema 612 estabelece requisitos para contratação temporária prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal, visando impedir que essa modalidade seja utilizada como subterfúgio para evadir-se da obrigação de realizar concurso público. Contudo, os programas assistenciais não configuraram contratação temporária para suprir necessidade burocrática, mas política pública de combate à vulnerabilidade social, razão pela qual não incidem os critérios restritivos daquele precedente.

ESPORTE

Ministério Público pode atuar em questões esportivas quando houver interesse social relevante, mas não pode interferir em assuntos puramente internos das entidades desportivas

Importante!!!

ODS 16

O esporte no Brasil constitui direito social de elevado interesse público, legitimando a atuação do Ministério Público na defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos relacionados às práticas desportivas. A autonomia das entidades desportivas, embora constitucionalmente protegida, não é absoluta e encontra limites na Constituição Federal e na legislação pertinente.

O Ministério Público possui legitimidade para celebrar autonomamente termos de ajustamento de conduta e ajuizar ações civis públicas em matéria desportiva quando evidenciado o interesse social. Contudo, é vedada a intervenção estatal em questões meramente interna corporis, especialmente aquelas relacionadas à autonormação e ao autogoverno das entidades esportivas, ressalvadas as hipóteses de violação à Constituição Federal e à legislação ou quando baseada em investigação de ilícitos penais e administrativos. Em suma: é constitucional — por decorrer da função institucional de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis — a atuação do Ministério Público em matérias relacionadas à prática desportiva e à organização das entidades esportivas. Contudo, é inadmissível — por violar a autonomia das entidades desportivas (art. 217, I, CF/88) — a atuação estatal sobre questões meramente *interna corporis*, salvo nas hipóteses em que contrariem a Constituição ou a legislação infraconstitucional, ou quando houver investigação de ilícitos penais ou administrativos.

STF. Plenário. ADI 7.580 MC-Ref/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

Há muitos anos o Ministério Público atua para proteger os direitos dos torcedores e resolver problemas no futebol brasileiro. Exemplos de atuação do Ministério Público nessa área:

- quando um estádio se mostra inseguro para os torcedores;
- quando dirigentes de clubes praticavam irregularidades na gestão das entidades;
- quando havia ilegalidades nas eleições dos clubes.

Para tratar dessas questões, o Parquet se valia de dois instrumentos principais:

- 1) Termos de ajustamento de conduta (TACs);
- 2) Ações civis públicas.

Ocorre que alguns juízes e tribunais passaram a questionar a atuação do Ministério Público nesses casos. Eles passaram a dizer que o Parquet não poderia se imiscuir nesses assuntos porque os clubes e federações são entidades privadas e têm autonomia assegurada por lei.

Um caso emblemático envolveu a CBF, o MP/RJ e o TJ/RJ

A situação foi a seguinte (com adaptações):

- o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro celebrou um (Termo de Ajustamento de Conduta - TAC) com a CBF. Esse acordo visava corrigir regras eleitorais da entidade;
- ocorre que o TJ/RJ decidiu que esse acordo não seria válido porque o Ministério Público não poderia interferir na autonomia da CBF;
- ao anular o TAC, o TJ/RJ não apenas declarou o MP ilegítimo para tratar do assunto, como também destituiu a diretoria eleita da CBF e nomeou um interventor judicial;

- essa intervenção gerou uma crise grave, pois a FIFA e a CONMEBOL não reconheceram o interventor, ameaçando suspender o Brasil de competições internacionais, incluindo o torneio pré-olímpico. Diante dessa urgência, o Ministro Gilmar Mendes, relator do caso no STF, concedeu uma liminar para suspender a decisão do TJRJ e restaurar a diretoria eleita, a fim de evitar um dano irreparável ao futebol brasileiro.

Em suma, esta decisão do TJ/RJ afirmou que o Ministério Público não teria legitimidade para agir em casos envolvendo entidades esportivas, como a CBF. Essa decisão invocou como fundamento os dispositivos da Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998) e da Lei Geral do Esporte (Lei 14.597/2023) que preveem a autonomia das entidades desportivas.

ADI

Diante desse cenário, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), com pedido de interpretação conforme à Constituição dos seguintes dispositivos:

- § 2º do art. 4º da Lei nº 9.615/1998:

Lei Pelé (Lei 9.615/1998)

Art. 4º (...)

§ 2º A organização desportiva do País, fundada na liberdade de associação, integra o patrimônio cultural brasileiro e é considerada de elevado interesse social, inclusive para os fins do disposto nos incisos I e III do art. 5º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. (Redação dada pela Lei nº 10.672, de 2003)

- arts. 26 (caput e §§ 1º e 2º), 27, 28 e 142 (caput e §§ 1º e 2º) da Lei nº 14.597/2023 (Lei Geral do Esporte):

Lei Geral do Esporte (Lei 14.597/2023)

Art. 26. A autonomia é atributo da organização esportiva em todo o mundo, na forma disposta na Carta Olímpica, e limita a atuação do Estado, conforme reconhecido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) e inscrito na Constituição Federal, e visa a assegurar que não haja interferência externa indevida que ameace a garantia da incerteza do resultado esportivo, a integridade do esporte e a harmonia do sistema transnacional denominado Lex Sportiva.

§ 1º Entende-se por Lex Sportiva o sistema privado transnacional autônomo composto de organizações esportivas, suas normas e regras e dos órgãos de resolução de controvérsias, incluídos seus tribunais.

§ 2º O esporte de alto rendimento é regulado por normas nacionais e internacionais e pelas regras de prática esportiva de cada modalidade, aceitas pelas respectivas organizações nacionais de administração e regulação do esporte.

Art. 27. As organizações esportivas, qualquer que seja sua natureza jurídica ou forma de estruturação, ainda que integrantes do Sinesp, são autônomas quanto à normatização interna para realizar a autorregulação, o autogoverno e a autoadministração, inclusive no que se refere ao regramento próprio da prática do esporte e de competições nas modalidades esportivas que rejam ou de que participem, à sua estruturação interna e à forma de escolha de seus dirigentes e membros, bem como quanto à associação a outras organizações ou instituições, sendo-lhes assegurado:

I - estabelecer, emendar e interpretar livremente as regras apropriadas ao seu esporte, sem influências políticas ou econômicas;

II - (VETADO);

III – escolher seus gestores democraticamente, sem interferência do poder público ou de terceiros;

IV - obter recursos de fontes públicas ou de outra natureza, sem obrigações desproporcionais; e
V - (VETADO).

Parágrafo único. É admitida a arbitragem, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, como meio para resolução de conflitos de natureza esportiva, no que se refere à disciplina e à prática esportiva, bem como para questões patrimoniais, inclusive de trabalho e emprego. (Promulgação partes vetadas)

Art. 28. As organizações esportivas possuem liberdade de associação na área esportiva no âmbito interno e externo, podendo escolher a natureza jurídica que melhor se conformar a suas especificidades, independentemente da denominação adotada, da modalidade esportiva ou da forma de promoção do esporte com que se envolvam, assim como, no caso de organização esportiva de caráter geral, respeitados os direitos e garantias fundamentais, decidir a forma e os critérios para que outra organização possa a ela filiar-se.

(...)

Art. 142. As relações de consumo em eventos esportivos regulam-se especialmente por esta Lei, sem prejuízo da aplicação das normas gerais de proteção ao consumidor.

§ 1º Para os efeitos desta Lei e para fins de aplicação do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), consideram-se consumidor o espectador do evento esportivo, torcedor ou não, que tenha adquirido o direito de ingressar no local onde se realiza o referido evento e fornecedora a organização esportiva responsável pela organização da competição em conjunto com a organização esportiva detentora do mando de campo, se pertinente, ou, alternativamente, as duas organizações esportivas competidoras, bem como as demais pessoas naturais ou jurídicas que detenham os direitos de realização da prova ou partida.
§ 2º As organizações esportivas que administram e regulam modalidade esportiva em âmbito nacional caracterizam-se como fornecedoras relativamente a eventos esportivos por elas organizados, ainda que o cumprimento das tarefas materiais locais a eles pertinentes seja incumbência de terceiros ou de outras organizações esportivas.

O partido não pediu a declaração de constitucionalidade das normas, mas sim a definição de uma interpretação que afaste eventuais leituras incompatíveis com a Constituição, em especial aquelas que impeçam o Ministério Público de atuar em defesa dos consumidores e dos interesses sociais relacionados ao esporte.

Em palavras simples, o autor da ADI alegou o seguinte:

- o Ministério Público tem sim legitimidade para atuar nos assuntos relacionados com o futebol quando está tutelando os direitos dos torcedores (que são consumidores), o patrimônio cultural brasileiro (o futebol é parte da nossa cultura) e questões que afetam a sociedade como um todo.
- é melhor reconhecer a legitimidade do MP para celebrar acordos (TACs) nesses casos do que o Poder Judiciário intervir diretamente. Isso porque os acordos respeitam mais a autonomia dos clubes, as próprias entidades esportivas participam e concordam com os acordos e a intervenção judicial (como nomear interventor) é muito mais invasiva.
- quando os tribunais proíbem o MP de atuar, acabam criando uma situação de impasse e insegurança jurídica.

Diante disso, o partido pediu:

- 1) o reconhecimento da legitimidade do MP para atuar em defesa do consumidor na atividade esportiva;
- 2) o reconhecimento da vedação à interferência judicial em questões internas das entidades desportivas, salvo exceções constitucionais.

O que decidiu o STF?

O STF julgou parcialmente procedente a ação.

A Corte deu interpretação conforme a Constituição aos dispositivos impugnados e, como conclusões, disse o seguinte:

- 1) fica afastada qualquer interpretação que presuma, a priori, a ilegitimidade do Ministério Público para atuar, judicial ou extrajudicialmente, em matérias desportivas quando houver ofensa a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, ou quando necessária à proteção do patrimônio público, social e cultural brasileiro;
- 2) é vedada a atuação estatal em questões meramente *interna corporis*, ressalvadas hipóteses de contrariedade à Constituição e à legislação pertinente, bem como investigações de ilícitos penais ou administrativos.

Além disso, o STF determinou que os tribunais promovam juízo de retratação em decisões que tenham afastado a legitimidade do Ministério Público, considerando o entendimento ora firmado.

Vamos entender com calma os fundamentos da decisão do STF.

Esporte é atividade de elevado interesse social

O esporte, no Brasil, não é uma atividade puramente privada.

A própria Constituição e as leis (como a Lei Pelé e a Lei Geral do Esporte) o definem como um direito social e uma atividade de “elevado interesse social”.

O esporte, especialmente o futebol, é uma atividade de enorme relevância social no Brasil, com impactos culturais, econômicos e até educacionais. A Constituição Federal trata o esporte como um direito social (art. 6º e art. 217), o que significa que o Estado tem o dever de promovê-lo e protegê-lo, e que a sociedade também tem interesse direto no modo como ele é organizado e praticado.

O Ministério Público tem a incumbência constitucional de defesa dos interesses sociais:

A Constituição de 1988 deu ao Ministério Público a missão de defender os interesses difusos e coletivos. Portanto, se o esporte é de interesse social, é natural e legítimo que o MP atue para garantir que as leis e os princípios constitucionais sejam respeitados nesse meio. Isso inclui fiscalizar a transparência, a moralidade na gestão e a democracia interna das entidades.

Com base nisso, o Ministério Público tem, sim, legitimidade para atuar na área esportiva, inclusive para firmar Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com entidades como a CBF, e também para propor ações civis públicas. Isso porque, muitas vezes, estão em jogo direitos coletivos e difusos, como os direitos dos torcedores-consumidores, a segurança em estádios, o acesso à informação, a moralidade na gestão das entidades esportivas, entre outros.

O fato de uma entidade como a CBF ser privada não impede a atuação do Ministério Público, pois quando essa entidade lida com assuntos de interesse público, ela pode e deve ser fiscalizada. Isso é ainda mais relevante no caso do futebol, que movimenta bilhões de reais, envolve a imagem do país, afeta a vida de milhões de pessoas e representa o Brasil no cenário internacional.

Autonomia das entidades esportivas não é absoluta

A Constituição garante a autonomia das entidades esportivas para cuidarem de sua organização e funcionamento interno (as questões *interna corporis*). Isso significa que o Estado não deve interferir em suas decisões sobre regras do jogo ou na escolha de seus dirigentes:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

(...)

Vale ressaltar, contudo, que essa autonomia não é absoluta.

Em regra, o Poder Judiciário não pode interferir nos assuntos internos das entidades (assuntos *interna corporis*). No entanto, pode sim atuar em situações excepcionais, como:

- quando houver ilegalidades evidentes (por exemplo, regras eleitorais que violam a Constituição ou a lei);
- quando existirem indícios de crimes ou irregularidades administrativas;
- quando as regras internas ferirem diretamente direitos fundamentais.

Importante ressaltar que, mesmo nesses casos, a atuação do Judiciário deve ser cuidadosa e proporcional, respeitando o devido processo legal e ouvindo previamente os dirigentes da entidade.

Caso da intervenção judicial na CBF

O STF também analisou o caso da intervenção judicial na CBF, feita pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que anulou um acordo firmado entre o MP/RJ e a CBF, e nomeou um interventor para comandar a entidade. Essa decisão levou a um grave risco de punição por parte da FIFA, que entende como interferência indevida do Estado em uma organização que deve ser autônoma.

Para o STF, essa intervenção exagerada do Judiciário foi um exemplo do que não se deve fazer. Na visão da Corte, o TAC firmado com a CBF foi uma solução legítima, negociada, transparente e voluntária, e que resolveu um problema de forma pacífica. Ao anular esse acordo, o Judiciário criou um problema maior, que quase prejudicou a participação da Seleção Brasileira em torneios internacionais.

Dessa forma, o STF concluiu que:

- 1) o Ministério Público pode atuar na defesa de interesses ligados ao esporte;
- 2) o Poder Judiciário só pode intervir nas entidades esportivas quando houver motivos jurídicos fortes e claros, como ilegalidades, violações à Constituição ou crimes;
- 3) é preciso valorizar soluções negociadas, como os TACs, em vez de medidas extremas como intervenções judiciais.

Com isso, o STF deu uma interpretação conforme à Constituição aos dispositivos da Lei Geral do Esporte e da Lei Pelé, afastando qualquer leitura que limite indevidamente o papel do Ministério Público ou que permita interferência judicial excessiva em assuntos internos das entidades esportivas.

Em suma:

É constitucional — por decorrer da função institucional de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis — a atuação do Ministério Público em matérias relacionadas à prática desportiva e à organização das entidades esportivas.

Contudo, é inadmissível — por violar a autonomia das entidades desportivas (art. 217, I, CF/88) — a atuação estatal sobre questões meramente *interna corporis*, salvo nas hipóteses em que contrariem a Constituição ou a legislação infraconstitucional, ou quando houver investigação de ilícitos penais ou administrativos.

STF. Plenário. ADI 7.580 MC-Ref/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

O Ministério Público pode celebrar TACs com entidades privadas que exercem atividade de relevante interesse social?

Sim. A celebração de Termos de Ajustamento de Conduta está dentro das funções institucionais do Ministério Público, inclusive com entidades privadas, desde que envolvam direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos de relevância social.

A autonomia das entidades desportivas impede qualquer forma de intervenção estatal?

Não. A autonomia desportiva é garantida constitucionalmente, mas não é absoluta. É legítima a intervenção estatal para assegurar o cumprimento da Constituição e da legislação infraconstitucional, especialmente em caso de violação de direitos fundamentais ou cometimento de ilícitos.

A Justiça pode anular deliberação de assembleia de entidade desportiva que descumpra normas legais?
Sim. Caso as deliberações de assembleia contrariem normas constitucionais ou legais, especialmente as relativas à moralidade, à transparência e à representatividade, é legítima a intervenção do Poder Judiciário para assegurar a ordem jurídica.

Em que situações o Judiciário deve abster-se de interferir em decisões internas de entidades esportivas?
Quando se trata de matérias estritamente interna corporis, como regras de eleição, organização e funcionamento interno, sem violação à legislação ou à Constituição, o Judiciário deve respeitar a autonomia da entidade.

Qual é o fundamento constitucional para a atuação do Ministério Público na proteção de interesses coletivos?
O art. 129, III, da Constituição Federal confere ao Ministério Público legitimidade para promover o inquérito civil e a ação civil pública em defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A atuação do Ministério Público em matéria desportiva pode ocorrer de forma extrajudicial?

Sim. O Ministério Público pode atuar extrajudicialmente na área desportiva por meio de inquéritos civis, recomendações e TACs, especialmente quando voltados à proteção do torcedor-consumidor e à observância de normas de interesse público.

TRIBUNAL DE CONTAS

A vaga destinada a Auditor ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não pode ser preenchida por pessoa estranha à respectiva carreira, ainda que não haja, no momento, integrantes aptos à nomeação

ODS 16

A nomeação de Conselheiro pelo Governador, quando a vaga for destinada à carreira de Auditor ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, deve observar estritamente a origem funcional prevista na Constituição, sendo inconstitucional qualquer interpretação que autorize a nomeação livre em tais hipóteses, mesmo que não haja membros disponíveis nas referidas carreiras.

É inconstitucional a omissão estatal quanto ao provimento dos cargos de Auditor e de membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por comprometer o modelo constitucional de composição técnica e heterogênea dessas Cortes.

Em suma: é inconstitucional —por violar o princípio da simetria — interpretação de norma distrital que autorize a livre escolha, pelo governador, de conselheiro do Tribunal de Contas local quando não existir auditores ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MP de Contas) aptos ao preenchimento das vagas reservadas ao cargo.

STF. Plenário. ADI 7.053/DF, Rel. Min. Nunes Marques, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 13/08/2025 (Info 1185).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei Complementar distrital nº 1/1994 dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

O art. 70, inciso I, da referida norma, então vigente, previa que dois dos conselheiros do TCDF seriam escolhidos pelo Governador do Distrito Federal, com aprovação da Câmara Legislativa, sendo um deles, alternadamente, entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento:

Art. 70. Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos:

I – dois pelo Governador do Distrito Federal, com aprovação da Câmara Legislativa, sendo um, alternadamente, entre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;
(...)

A Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil (Audicon) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) questionando a aplicação do art. 70, I, da Lei Complementar distrital n. 1/1994, bem como, posteriormente, do art. 82, § 2º, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), que contém redação semelhante e foi incluído no processo por aditamento da petição inicial.

A Audicon alegou que a nomeação de pessoa estranha à carreira de auditor ou de membro do Ministério Público de Contas para ocupar vaga reservada a essas categorias ofende:

- o modelo constitucional de composição dos Tribunais de Contas, conforme o art. 73, § 2º, I, da Constituição Federal;
- o princípio da simetria previsto no art. 75 da Constituição, que determina que os tribunais de contas estaduais e do DF devem seguir o modelo do TCU;
- a jurisprudência consolidada na Súmula 653 do STF, que fixa a composição dos tribunais de contas estaduais (4 indicações pelo Legislativo e 3 pelo Executivo, sendo 2 delas técnicas);
- o entendimento do STF de que não é permitida a livre nomeação para vagas tecnicamente vinculadas, mesmo diante da inexistência temporária de membros aptos à nomeação.

A associação apontou ainda uma situação concreta: a nomeação, pelo Governador do DF, de André Clemente Lara de Oliveira, auditor fiscal da Receita do DF (e não auditor do TCDF), para a vaga decorrente da aposentadoria do conselheiro José Roberto de Paiva Martins, que deveria ser preenchida por auditor ou membro do MP de Contas.

A autora sustentou que a ausência de integrantes nas carreiras técnicas não autoriza o Chefe do Executivo a nomear pessoa estranha à categoria, devendo-se, nesses casos, manter a vacância da vaga até a possibilidade de formação da lista tríplice, mesmo que isso exija a realização ou conclusão de concurso público.

O STF concordou com os argumentos invocados pela Audicon?

SIM.

A Constituição Federal exige uma composição equilibrada e técnica para os Tribunais de Contas, tanto no nível federal quanto estadual e distrital. Esse modelo é previsto no art. 73, § 2º, inciso I, da Constituição, e deve ser seguido pelos Estados e pelo Distrito Federal, por força do art. 75 da própria Constituição, que determina a aplicação do “modelo federal” a todas as unidades da Federação:

Constituição Federal

Art. 73. (...)

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;
(...) Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Súmula nº 653 do STF: No Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

Segundo esse modelo, os Tribunais de Contas devem ter sete membros, sendo quatro indicados pelo Poder Legislativo e três pelo Poder Executivo. Dentro desses três, um deve ser indicado livremente pelo governador, mas os outros dois devem obrigatoriamente ser escolhidos entre membros das carreiras técnicas: um auditor e um membro do Ministério Público de Contas, sempre a partir de lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal e segundo os critérios de antigüidade e merecimento.

Essa exigência não é opcional, ou seja, não se pode preencher essas duas vagas técnicas com qualquer pessoa, mesmo que não haja naquele momento auditores ou procuradores disponíveis. Essas vagas estão vinculadas à origem técnica da carreira, e essa vinculação não pode ser ignorada ou afastada sob nenhuma justificativa, sob pena de violar a Constituição.

Os auditores dos Tribunais de Contas têm um status constitucional próprio, diferente dos demais servidores. Eles precisam ser aprovados em concurso específico e preencher os mesmos requisitos exigidos para os conselheiros titulares. Eles atuam como substitutos dos conselheiros, mas também podem compor as listas tríplices para promoção ao cargo de conselheiro titular. Portanto, têm papel central na estrutura do Tribunal de Contas.

Além disso, a não existência momentânea de auditores nos quadros do Tribunal, por si só, não autoriza o governador a preencher a vaga com alguém de fora da carreira. Isso configura uma omissão inconstitucional do Poder Público, que deveria tomar providências para realizar concursos e prover esses cargos técnicos, garantindo a estrutura exigida pela Constituição. A ausência de auditores não é justificativa para flexibilizar as regras constitucionais de nomeação.

Em suma:

É inconstitucional — por violar o princípio da simetria — interpretação de norma distrital que autorize a livre escolha, pelo governador, de conselheiro do Tribunal de Contas local quando não existir auditores ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MP de Contas) aptos ao preenchimento das vagas reservadas ao cargo.

STF. Plenário. ADI 7.053/DF, Rel. Min. Nunes Marques, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 13/08/2025 (Info 1185).

Com base nesses argumentos, o STF declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 82, § 2º, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, para deixar claro que não é permitida a livre nomeação de conselheiro quando a vaga está reservada a auditor ou a membro do Ministério Público de Contas, mesmo que essas carreiras estejam momentaneamente desocupadas.

Por fim, o Supremo entendeu que, apesar da inconstitucionalidade da nomeação feita no caso concreto, não seria adequado anular a indicação do conselheiro André Clemente, que já havia tomado posse e

atuava há anos no cargo. Para preservar a segurança jurídica e os atos já praticados, a Corte modulou os efeitos da decisão. Mas determinou que a próxima vaga a ser aberta no TCDF — salvo se destinada ao Ministério Público de Contas — deverá obrigatoriamente ser ocupada por um auditor concursado, para restabelecer a composição técnica do Tribunal conforme exige a Constituição.

TRIBUNAL DE CONTAS

A ausência de parecer prévio do Tribunal de Contas não impede a Assembleia Legislativa de julgar as contas do Governador, porque esse parecer tem caráter meramente opinativo

ODS 16

A ausência de parecer prévio do Tribunal de Contas estadual não impede o julgamento das contas do governador pela Assembleia Legislativa. Entendimento contrário configuraria restrição desproporcional à autonomia do Poder Legislativo.

STF. Plenário. ADPF 434/AL, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

Quem julga as contas do governo do estado?

A Assembleia Legislativa Estadual é quem julga as contas anuais do governador.

Isso está previsto no art. 49, IX, da Constituição Federal. Este dispositivo se aplica também aos estados por simetria constitucional, nos termos do art. 75 da CF/88:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Qual é o procedimento?

1) Prestação de contas pelo governador

O governador, ao fim de cada exercício financeiro, deve encaminhar, à Assembleia Legislativa, um relatório completo da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado. Isso inclui balanços contábeis, relatórios de gestão, metas fiscais, entre outros documentos.

2) Análise técnica pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE)

A Assembleia Legislativa encaminha essa prestação de contas para ser analisada tecnicamente pelo Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas deverá analisar e elaborar um parecer prévio no prazo de até 60 dias após o seu recebimento, nos termos do art. 71, I, da CF/88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

(...)

3) O Tribunal de Contas envia o parecer à Assembleia Legislativa

Esse parecer é técnico e opinativo, ou seja, não é vinculante. Isso significa que o Legislativo pode aprovar ou rejeitar as contas independentemente do parecer.

4) Julgamento das contas pela Assembleia Legislativa

A Assembleia julga as contas por meio de um decreto legislativo.

A ALE poderá:

- Aprovar integralmente;
- Aprovar com ressalvas;
- Rejeitar.

Observação: o parecer do TCE só será superado com voto qualificado, se a Constituição do Estado exigir (ex: dois terços dos deputados).

DUAS PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (arts. 71, I e II)	
Elaborar parecer prévio para auxiliar o Poder Legislativo no julgamento das contas de governo (art. 71, I, da CF/88), ou seja, das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo.	Julgar as contas dos administradores e demais pessoas responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, II, da CF/88)
O julgamento é feito pelo Poder Legislativo (julgamento político). O papel da corte de contas é o de prestar auxílio técnico para subsidiar o julgamento.	O julgamento é feito pelo Tribunal de Contas (julgamento técnico) que poderá aplicar diretamente as sanções cabíveis (multa e imputação de débito).
Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;	Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Vale ressaltar que:

“O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, no exercício da competência do art. 71, I, da Constituição Federal, além de consubstanciar um elemento fundamental para subsidiar a apreciação das contas anuais pelo Poder Legislativo, tem natureza técnico-opinativa, de modo que sua fundamentação deve estar pautada em critérios estritamente técnicos” (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 402).

“O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas é encaminhado ao Poder Legislativo pertinente consubstancia documento por meio do qual se explicitam os elementos técnicos

levados em consideração na apreciação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo" (MENESES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer prévio das contas anuais do Governador: um estudo na evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. Revista Controle: doutrinas e artigos, v. 14, n. 1, 2016, p. 108-125).

O parecer prévio está inserido em um procedimento por meio do qual o Tribunal de Contas, de forma exauriente, realiza deliberação de caráter opinativo, para auxiliar no Poder Legislativo em sua atribuição de julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo (STF. Plenário. RE 1.459.224/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/9/2024, DJe 20.9.2024).

Veja agora o caso concreto julgado pelo STF:

Em 15 de junho de 2016, a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas editou o Decreto Legislativo nº 460/2016, que aprovou as contas do Governo do Estado referentes ao exercício financeiro de 2014.

Vale ressaltar que a Assembleia aprovou as contas sem que o Tribunal de Contas do Estado (TCE/AL) tivesse emitido o parecer prévio sobre as referidas contas.

Diante disso, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), alegando que a aprovação direta das contas pela Assembleia violaria preceitos constitucionais, já que a Constituição Federal, em seu art. 71, I, determina que a apreciação das contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo deve ocorrer com o auxílio do Tribunal de Contas, mediante a emissão de parecer prévio.

A ATRICON sustentou, portanto, que a Assembleia Legislativa não poderia julgar as contas do Governador sem essa etapa, requerendo:

- 1) a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 460/2016; e
- 2) a interpretação conforme da Constituição do Estado de Alagoas, para que fosse reconhecido que o julgamento das contas do Governador somente é válido se precedido de parecer do TCE/AL.

O STF concordou com os argumentos invocados pela ATRICON?

NÃO.

O parecer prévio possui caráter meramente opinativo, tendo em vista a exclusividade da prerrogativa do Poder Legislativo para apreciar as contas em todas as esferas da Federação. Trata-se de opinião não vinculativa e cuja falta não enseja aprovação tácita das contas.

No caso concreto, ainda que a Assembleia Legislativa alagoana sustente haver reiterada inércia do Tribunal de Contas local, com a passagem de anos sem o envio do parecer técnico, não há qualquer óbice para que o Poder Legislativo estadual exerça sua competência constitucional (arts. 49, IX; 71, I; e 75, CF/88).

Em suma:

A ausência de parecer prévio do Tribunal de Contas estadual não impede o julgamento das contas do governador pela Assembleia Legislativa. Entendimento contrário configuraria restrição desproporcional à autonomia do Poder Legislativo.

STF. Plenário. ADPF 434/AL, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

Ao analisar essa ADPF, diante da causa de pedir aberta própria das ações de constitucionalidade, o STF decidiu julgar inconstitucional a expressão "sob pena de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal" contida no art. 97, I, da Constituição do Estado de Alagoas:

Art. 97. Ao Tribunal de Contas do Estado compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, remetendo, dentro do prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento, o parecer prévio à Assembleia Legislativa, **sob pena de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal;**
(...)

O STF declarou essa expressão inconstitucional porque a competência para legislar sobre crime de responsabilidade é da União, nos termos do art. 22, I e art. 85, parágrafo único, CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

O texto constitucional não prevê penalidade para essa omissão.

Apesar disso, a Constituição do Estado de Alagoas tipifica a omissão do Presidente do Tribunal de Contas como crime de responsabilidade (art. 97, I), medida que viola o princípio da simetria.

TRIBUNAL DE CONTAS

Os cargos comissionados para atividades técnicas e operacionais do quadro suplementar de pessoal do TCE/GO previstos em norma já declarada inconstitucional pelo STF devem ser extintos depois da aposentadoria dos atuais servidores e não podem ser recriados

ODS 8, 10 E 16

É inconstitucional a criação de cargos em comissão com atribuições técnicas ou operacionais, ou cujas atribuições não estejam descritas de forma clara e objetiva na lei que os institui, violando os arts. 37, II e V, da Constituição Federal.

O exercício de funções como datilografia, digitação, condução, eletricidade, fotografia, mecanografia ou inspeção de obras/despesas é de natureza técnica e operacional, incompatível com as atribuições de direção, chefia ou assessoramento exigidas para cargos comissionados.

A ausência de descrição legal das atribuições dos cargos impede a verificação de sua adequação aos requisitos constitucionais, não sendo possível presumir o caráter comissionado apenas pela nomenclatura dos cargos.

Por fim, o STF reconheceu que havia um grande número de servidores ocupando esses cargos e que uma decisão imediata poderia prejudicar a continuidade dos serviços públicos.

Por isso, para evitar prejuízos à continuidade dos serviços públicos e garantir segurança jurídica, a Corte modulou os efeitos da decisão, ou seja, decidiu que a declaração de inconstitucionalidade só produzirá efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento. Isso com o objetivo de dar tempo para que o Estado de Goiás se organize e faça a transição sem descontinuidade nos serviços.

Assim, os cargos comissionados para atividades técnicas e operacionais do quadro suplementar de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) previstos na lei declarada inconstitucional pelo STF devem ser extintos depois da aposentadoria dos atuais servidores e não podem ser recriados.

STF. Plenário. ADI 6.918/GO, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 07/08/2025 (Info 1185).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

A Lei nº 15.122/2005, do Estado de Goiás, posteriormente alterada pelas Leis nº 16.466/2009 e 19.362/2016, instituiu um quadro suplementar de cargos em extinção no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO).

O que é esse “Quadro Suplementar de Cargos em Extinção”? É um grupo de cargos comissionados que seriam extintos gradualmente, à medida que os ocupantes se aposentassem, fossem exonerados ou saíssem por qualquer razão. Obs: embora chamados de “em extinção”, esses cargos continuaram existindo e sendo ocupados por muito tempo, inclusive 15 anos depois da criação da lei ainda havia mais de 100 pessoas nesses cargos.

Quais eram esses cargos? Nesse quadro suplementar havia cargos como datilógrafo, digitador, fotógrafo, condutor, inspetor de obras, eletricista, mecanógrafo, entre outros. Todos esses cargos foram previstos como sendo “em comissão”, o que significa que podiam ser preenchidos por livre nomeação, sem concurso público.

ADI

O Procurador-Geral da República ingressou com ação direta de inconstitucionalidade contra essa previsão. O autor sustentou que os cargos criados pelo TCE-GO, embora formalmente classificados como de provimento em comissão, não possuíam natureza de direção, chefia ou assessoramento, únicos casos em que a Constituição permite nomeação sem concurso público.

Argumentou que se tratava de funções técnicas e operacionais, tais como as de datilógrafo, digitador, eletricista, fotógrafo, mecânico, entre outras, que exigiriam ingresso por concurso público e não poderiam ser providas por livre nomeação.

Apontou, ainda, a ausência de descrição legal das atribuições desses cargos, o que viola a tese firmada no RE 1.041.210-RG, segundo a qual as atribuições dos cargos em comissão devem estar expressamente previstas na própria lei que os cria.

Diante disso, o PGR pediu a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Procurador-Geral da República?

SIM.

Muitos dos cargos criados pelo Tribunal de Contas do Estado muitos deles não têm natureza de chefia, direção ou assessoramento. É o caso, por exemplo, do datilógrafo, digitador, condutor, eletricista, fotógrafo, mecanógrafo e inspetor de obras.

São cargos de natureza técnica e operacional, ou seja, ligados à execução de tarefas específicas, rotineiras e muitas vezes manuais, que não exigem uma relação de confiança com quem nomeia o servidor. Por isso, esses cargos não poderiam ser ocupados sem concurso público.

Além disso, a lei estadual não descreveu, de forma clara e objetiva, as atribuições desses cargos. A simples denominação do cargo (como “fotógrafo” ou “inspetor”) não é suficiente para saber se ele realmente se enquadra nas funções de chefia, assessoramento ou direção. É a própria lei que deve conter essa descrição, de forma expressa. Isso serve para que o Poder Judiciário possa verificar se o cargo foi criado de forma legítima e se realmente se enquadra na exceção prevista pela Constituição.

Esse ponto da falta de descrição das atribuições já havia sido analisado pelo STF no julgamento do RE 1.041.210 (Tema 1010 da Repercussão Geral), em que a Corte fixou uma tese com quatro requisitos que precisam ser atendidos para que um cargo em comissão seja constitucional:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

STF. Plenário. RE 1041210 RG, Rel. Dias Toffoli, julgado em 27/09/2018 (Repercussão Geral – Tema 1010).

Um deles é justamente esse: as atribuições do cargo em comissão precisam estar descritas, de forma clara, na própria lei que o criou. No caso de Goiás, isso não aconteceu.

Além disso, o STF destacou que, embora esses cargos tivessem sido criados como “em extinção”, na prática eles continuaram ocupados por muitos anos (mais de 15 anos após a edição da lei) e ainda havia 125 servidores nesses cargos. Ou seja, o argumento de que a situação era temporária não se sustenta diante dos fatos, pois a estrutura foi mantida ao longo do tempo, o que agrava a inconstitucionalidade.

As atribuições do cargo em comissão devem ser adequadas ao princípio da livre nomeação e investidura, ao vínculo de confiança entre os seus ocupantes e aqueles que o nomeiam e destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, além de guardar proporcionalidade em relação aos cargos efetivos (art. 37, II e V, CF/88).

STF. Plenário. ADI 6.918/GO, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 22/05/2025 (Info 1179).

Modulação dos efeitos

Por fim, o STF reconheceu que havia um grande número de servidores ocupando esses cargos e que uma decisão imediata poderia prejudicar a continuidade dos serviços públicos.

Por isso, para evitar prejuízos à continuidade dos serviços públicos e garantir segurança jurídica, a Corte modulou os efeitos da decisão, ou seja, decidiu que a declaração de inconstitucionalidade só produzirá efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento. Isso com o objetivo de dar tempo para que o Estado de Goiás se organize e faça a transição sem descontinuidade nos serviços.

Em suma:

Os cargos comissionados para atividades técnicas e operacionais do quadro suplementar de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) previstos em norma já declarada inconstitucional por esta Corte devem ser extintos depois da aposentadoria dos atuais servidores e não podem ser recriados.

STF. Plenário. ADI 6.918/GO, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 07/08/2025 (Info 1185).

Com base nesse entendimento, o Plenário do STF decidiu pela modulação dos efeitos da decisão de mérito, proferida em 22.05.2025 (vide Info 1179), e, por maioria, no âmbito da modulação, determinou a manutenção do provimento dos cargos em comissão atualmente ocupados, desde que observados os seguintes requisitos:

- i) a modulação alcança apenas aqueles que ocupavam os cargos em comissão no TCE/GO antes da edição da Lei nº 15.122/2005 do Estado de Goiás (04.02.2005);
- ii) ocupantes que já preencheram os requisitos para aposentadoria são obrigados a se aposentar;
- iii) com a vacância, os cargos devem ser automaticamente extintos; e
- iv) não é possível criar outro regime de transição ou recriar os cargos da lei declarada inconstitucional.

DIREITO ELEITORAL

FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias

Assunto já apreciado no Info 1043

ODS 16

É constitucional — por não configurar retorno disfarçado das coligações proporcionais e por promover estabilidade institucional entre partidos — a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias.

Por outro lado, é inconstitucional — por violar os princípios da isonomia, da igualdade de chances no processo eleitoral e do direito à informação pelo eleitorado — o tratamento diferenciado quanto ao prazo para constituição e registro das federações perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Teses fixadas:

1 - É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias foi estendido até 31 de maio do mesmo ano;

2 - No caso das federações constituídas em 2022, admite-se que, nas eleições de 2026, os partidos que as integraram possam alterar sua composição ou formar nova federação antes do decurso do prazo de quatro anos, sem a incidência das sanções previstas no art. 11-A, § 4º, da Lei nº 9.096/1995, de modo a viabilizar o cumprimento do requisito de constituição da federação até seis meses antes do pleito.

STF. Plenário. ADI 7.021/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 06/08/2025 (Info 1185).

EXPLICANDO O QUE SÃO AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

A Lei nº 14.208/2021 alterou a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos.

O que é uma federação de partidos políticos?

É a reunião de dois ou mais partidos políticos que possuam afinidade ideológica ou programática e que, depois de constituída e registrada no TSE, atuará como se fosse uma única agremiação partidária.

Essa possibilidade foi inserida pela Lei nº 14.208/2021 no art. 11-A da Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

Quais as são as principais regras para a criação de uma federação de partidos políticos?

A criação da federação de partidos políticos obedecerá às seguintes regras:

- I – a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no TSE;
- II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 anos.

O partido que descumprir essa regra, receberá as seguintes sanções:

- a) ficará proibido de ingressar em outra federação e de celebrar coligação nas 2 eleições seguintes;
- b) ficará proibido de utilizar o fundo partidário até completar o prazo mínimo remanescente para completar os 4 anos (ex: se abandonou a federação após 3 anos, ficará impedido de utilizar o fundo partidário por mais 1 ano).

III – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao TSE.

Deverão ser aplicadas à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária (§ 1º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95).

Se um partido deixar a federação, ela pode continuar existindo?

SIM, desde que, mesmo com essa saída, continue havendo pluralidade de partidos, ou seja, a federação continue com, no mínimo, 2 partidos. Confira o que diz o § 5º do art. 11-A:

Art. 11-A (...)

§ 5º Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos.

Etapas para a constituição de uma federação

- 1) Decisão tomada pela maioria absoluta dos votos da direção nacional do partido aprovando a formação e ingresso na federação. Essa deliberação deverá ser formalizada em uma resolução partidária;
- 2) Elaboração de um programa e de um estatuto para a federação. Esse estatuto é muito importante porque nele serão definidas as regras para a composição da lista da federação para as eleições proporcionais. (§ 7º do art. 11-A);
- 3) Formação de um órgão de direção nacional para a federação.
- 4) Pedido de registro da federação no TSE.

Documentos necessários para o pedido de registro da federação no TSE

O pedido de registro de federação de partidos encaminhado ao TSE será acompanhado dos seguintes documentos:

- I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;
- II – cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída;
- III – ata de eleição do órgão de direção nacional da federação.

Como a federação atua nas eleições?

Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à:

- a) escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais;
- b) arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais;
- c) propaganda eleitoral;
- c) contagem de votos;
- d) obtenção de cadeiras;
- e) prestação de contas; e
- f) convocação de suplentes.

Desse modo, para as eleições, a federação é como se fosse um único partido político.

Infidelidade partidária e federação

A Lei nº 14.208/2021 inseriu uma norma tratando sobre infidelidade partidária no § 9º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95. Antes de analisarmos o que diz esse dispositivo, acho importante tecer algumas considerações prévias sobre o tema para entendermos melhor a nova previsão.

No Brasil, a pessoa só pode concorrer a um cargo eletivo se ela estiver filiada a um partido político. Essa exigência está prevista no art. 14, § 3º, V, da CF/88.

Mesmo não havendo uma norma expressa na lei ou na CF/88 dizendo isso, o TSE e o STF, em 2007, decidiram que a infidelidade partidária era causa de perda do mandato eletivo. Em outras palavras, o TSE

e o STF firmaram a tese jurisprudencial de que, se o titular do mandato eletivo, sem justa causa, sair do partido político no qual foi eleito, ele perderá o cargo que ocupa.

Posteriormente, em 2015, foi editada a Lei nº 13.165/2015, que alterou a Lei nº 9.096/95, passando a tratar expressamente sobre o tema “infidelidade partidária”. Veja o artigo que foi acrescentado naquela época:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Veja agora o novo § 9º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95, inserido pela Lei nº 14.208/2021:

Art. 11-A (...)

§ 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação.

Coligação partidária x federação de partidos

Antes de tratar das diferenças, vamos expor as semelhanças:

Semelhanças

- 1) Tanto a coligação como a federação consistem na reunião de dois ou mais partidos;
- 2) Funcionam, perante a Justiça Eleitoral, como se fosse um único partido.

Diferenças

COLIGAÇÃO	FEDERAÇÃO
Constituída para disputar e vencer uma determinada eleição majoritária (Presidente, Governador ou Prefeito).	Constituída para atuar, no mínimo durante 4 anos, como se fosse uma única agremiação partidária.
Sua atuação se limita ao período eleitoral. Depois da eleição, a coligação é dissolvida.	Sua atuação ocorre não apenas no período eleitoral, mas também durante o exercício do mandato. A federação dura, no mínimo, 4 anos.
Não precisa ser nacional. É possível a existência de coligações de âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.	A federação, necessariamente, terá abrangência nacional.
Não é possível a coligação para disputar eleições proporcionais.	Não existe essa restrição no caso da federação, que pode atuar tanto nas eleições proporcionais como majoritárias.
Registro perante o juízo competente para o registro de candidatura.	Registro no TSE.

Durante o período eleitoral, o partido somente terá legitimidade para atuar de forma isolada quando questionar a validade da própria coligação.	É assegurada a identidade e a autonomia dos partidos integrantes da federação.
Eventual saída de partido de coligação impactará tão somente nas candidaturas eventualmente registradas, sem qualquer penalidade ao partido.	O partido que sair da federação antes do prazo mínimo ficará sujeito a sanções.
A prestação de contas de campanha é feita por cada partido isoladamente (e não pela coligação).	A prestação de contas das campanhas será feita de forma conjunta, pela federação.

Qual é a diferença entre uma fusão e a federação de partidos políticos? Por que fazer uma federação em vez de uma fusão?

FUSÃO	FEDERAÇÃO
Os partidos que participam da fusão deixam de existir. Após ser concluída, só existirá o novo partido resultante da fusão.	Os partidos que formam a federação continuam existindo. Não são extintos. Ficam preservadas a identidade e a autonomia dos partidos que integram a federação.
É feita de forma definitiva, considerando que acarreta a extinção dos partidos políticos fundidos.	É uma reunião não definitiva, havendo a possibilidade de o partido político deixar a federação sem qualquer restrição, desde que tenha permanecido filiado por um prazo mínimo de 4 anos.
Pode ser feita a qualquer tempo, ou seja, mesmo após a data final do período de realização das convenções partidárias.	Somente pode ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias.

Vigência

A Lei nº 14.208/2021 entrou em vigor na data de sua publicação (29/09/2021).

ANALISANDO A ADI PROPOSTA CONTRA A LEI 14.208/2021

ADI

No dia 04/11/2021, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ajuizou ADI contra a Lei nº 14.208/2021, que alterou a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e criou as federações partidárias.

O autor alegou que, sob a denominação de federação partidária, o que a Lei nº 14.208/2021 fez foi recriar a figura da “coligação partidária” proporcional, providência expressamente vedada pelo art. 17, § 1º, da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

Além disso, o Partido requerente argumentou que as regras que disciplinam a federação seriam incompatíveis com os princípios constitucionais da isonomia e da igualdade de chances no processo eleitoral, bem como com o direito à informação por parte do eleitor.

Medida cautelar parcialmente deferida

No dia 08/12/2021, o Min. Luis Roberto Barroso, relator da ADI, em decisão monocrática deferiu parcialmente a medida cautelar e a submeteu ao referendo do Plenário do STF.

No dia 09/02/2022, o Plenário do STF referendou (confirmou) a decisão do Min. Barroso:

A federação partidária, instituto trazido pela Lei nº 14.208/2021, não é uma tentativa de se recriar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, que foram proibidas pela EC 97/2017, que deu nova redação ao art. 17, § 1º, da CF/88.

A Lei nº 14.208/2021 criou mecanismos para se impedir que as federações partidárias provocassem um desvirtuamento do sistema representativo.

Logo, a figura da federação partidária é compatível com a Constituição Federal.

Vale ressaltar, contudo, que a previsão legal que permite que as federações partidárias possuam prazo superior ao dos partidos políticos para se constituírem viola o princípio da isonomia.

A fim de participarem das eleições, as federações partidárias devem estar constituídas como pessoa jurídica e obter o registro de seu estatuto perante o TSE no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano.

STF. Plenário. ADI 7021/DF MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 9/2/2022 (Info 1043).

Eleições proporcionais

Quando se fala em “eleições proporcionais” está se referindo às eleições que adotam o sistema proporcional. É o caso das eleições para Vereador, Deputado Estadual e Deputado Federal.

Coligações partidárias

Coligação partidária consiste na aliança (acordo) feita entre dois ou mais partidos para que eles trabalhem juntos em uma eleição apresentando o mesmo candidato.

Ex: nas eleições presidenciais de 2014, foi feita uma coligação denominada “Coligação com a força do povo” para apresentar a candidatura de Dilma Rousseff à Presidência da República. Esta coligação era formada por 9 partidos (PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PC do B e PRB).

Ex2: nas eleições presidenciais de 2018, foi feita uma coligação denominada “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” para apresentar a candidatura de Jair Bolsonaro à Presidência da República. Esta coligação era formada por 2 partidos (PSL e PRTB).

É possível a realização de coligações partidárias tanto para eleições majoritárias como também proporcionais?

Antes da EC 97/2017	Depois da EC 97/2017 (ATUALMENTE)
SIM. Era permitida a realização de coligações partidárias tanto para eleições majoritárias como também proporcionais.	NÃO. Atualmente só se permite coligação partidária para eleições majoritárias.
Essa era a redação vigente da Lei nº 9.504/97: Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.	O § 1º do art. 17 da CF/88 foi alterado pela EC 97/2017 e passou a prever que é vedada a celebração de coligações nas eleições proporcionais. Com isso, o art. 6º da Lei nº 9.504/97 não foi recepcionado pela EC 97/2017. Em linguagem comum, mas atécnica, diz-se que o referido art. 6º foi “revogado” pela EC 97/2017.

Qual foi o grande objetivo por trás dessa mudança?

A intenção foi a de fortalecer os grandes partidos. Isso porque não sendo permitida a coligação em eleições proporcionais, dificilmente partidos muito pequenos irão conseguir atingir um quociente partidário que supere o quociente eleitoral. Significa dizer que, sozinhos, ou seja, sem coligações, partidos pequenos terão muito dificuldade de eleger Vereadores e Deputados.

Além da dificuldade de atingir o quociente eleitoral, os partidos pequenos terão poucos segundos no horário eleitoral, diminuindo sua visibilidade.

Nas palavras do Min. Roberto Barroso:

(...) a vedação constitucional imposta pela EC 97/2017 foi motivada pela compreensão de que, no sistema proporcional, as coligações eleitorais possibilitavam uma transferência ilegítima de votos entre os partidos que as compunham que, muitas vezes, apresentavam inclinações ideológicas muito distintas. Tal mecanismo dificultava a compreensão, por parte do eleitor, sobre os candidatos e ideias em favor dos quais estava efetivamente votando." (ADI 7021/DF)

Houve alguma mudança no regime das coligações para eleições majoritárias?

NÃO. As coligações para eleições majoritárias continuam sendo permitidas sem qualquer alteração. Ex: coligação para eleição de Presidente da República.

Federação partidária tem semelhanças com as coligações eleitorais, mas a Lei procurou criar mecanismos para impedir seu uso desvirtuado

A federação partidária guarda alguma similaridade com as coligações, porque permite que partidos políticos se unam, antes de determinado pleito eleitoral, e sejam tratados como um partido único, para fins de cômputo de votos e de cálculo do quociente partidário. Nessa medida, a federação também possibilita uma transferência de votos entre agremiações distintas, tal como ocorria no caso das coligações.

Todavia, a Lei nº 14.208/2021, que disciplinou a federação, previu que ela terá suas regras estabelecidas em estatuto, contará com programa comum e terá abrangência nacional, vinculando a atuação das agremiações que a compõem em todas as esferas, nacional, estadual e municipal (art. 11-A, § 3º, II e IV). A Lei determinou ainda que os partidos que a integrarem deverão permanecer filiados a ela por, no mínimo, 4 anos.

Previu que o descumprimento do referido prazo mínimo acarretará ao partido uma vedação de ingressar em nova federação, de celebrar coligação nas 2 eleições majoritárias seguintes e de utilizar o fundo partidário, até completar o prazo mínimo remanescente previsto para a federação (art. 11-A, §4º).

A Lei estipulou, ainda, que se aplicam à federação todas as normas que regem o funcionamento parlamentar, bem como o dever de fidelidade partidária (art. 11-A, caput e § 9º).

Tais previsões tornam improvável a utilização da federação apenas para fins eleitorais, ou seja, apenas para viabilizar a transferência de votos, sem qualquer identidade ideológica entre partidos, que era o problema central da formação das coligações partidárias no sistema proporcional. Isso porque eventuais partidos reunidos em federação terão de permanecer atuando conjuntamente após as eleições, em todos os níveis, no exercício dos mandatos e nas votações dos distintos temas.

Além disso, tal união alcançará as eleições subsequentes, que ocorrerão 2 (dois) anos mais tarde.

Por fim, as penalidades aplicáveis ao desligamento antecipado de um partido podem impactá-lo gravemente, impedindo a celebração de coligações e o uso do fundo partidário, até que se complete o período mínimo remanescente desde seu ingresso na federação.

Em tais condições, a Lei nº 14.208/2021 cria incentivos adequados para evitar que a federação partidária proporcional funcione como mera coligação de ocasião, evitando os problemas representativos já descritos.

Principais características que distinguem os dois institutos:

COLIGAÇÕES	FEDERAÇÕES
Eram contingentes, porque voltadas a fins puramente eleitorais.	São estáveis, ainda que transitórias, com durabilidade de no mínimo 4 anos;

Não exigiam compromisso de alinhamento programático entre os partidos.	Exigem afinidade programática, tanto que é necessária a formulação de um estatuto e de um programa para a federação.
Não vinculavam seu funcionamento parlamentar posterior às eleições.	Vinculam o funcionamento parlamentar posterior às eleições.
Logo, eram prejudiciais ao adequado funcionamento do sistema representativo.	Logo, foram criados mecanismos para se impedir o desvirtuamento do sistema representativo.

Vantagens das Federações

As federações preservam a autonomia e a independência dos partidos (art. 11-A, § 2º), que podem optar por não pactuar e tão-somente se unirem em coligações majoritárias (art. 17, § 1º, da CF/88). O instituto também permite que partidos menores, com identidade política e programática, se associem, de modo provisório, mas estável, para melhorar seu desempenho nas eleições.

Caso a associação provisória funcione bem, é possível, ainda, que tais partidos, em momento posterior, optem por uma fusão. Com isso, aumentam-se suas chances nas eleições, evita-se a perda de representatividade das minorias que os apoiam e cria-se um mecanismo pelo qual se poderá, com o tempo, viabilizar uma fusão partidária.

Assim, o que se pretendeu com a Lei nº 14.208/2021 não foi aprovar um retorno disfarçado das coligações proporcionais. Buscou-se, ao contrário, assegurar a possibilidade de formação de alianças persistentes entre partidos, com efeitos favoráveis sobre o sistema partidário, já que as federações serão orientadas ideologicamente por estatuto e programa comuns – o que não ocorria com as coligações anteriores.

Ao mesmo tempo, assegura-se às legendas um período em que poderão experimentar a atuação “como se fosse[m] uma única agremiação partidária” (art. 11-A, da Lei nº 9.096/95), sem a definitividade de uma fusão, o que evita a abrupta alteração na vida do partido e de seus filiados e preserva espaço de atuação para minorias políticas. Portanto, a federação se propõe a ser um instituto de efeitos duradouros, ainda que não permanentes, cuja formação exigirá reflexão e debates que considerem seriamente os seus efeitos.

Conclusão até aqui

Enfim, o STF considerou que:

- a federação partidária, instituto trazido pela Lei nº 14.208/2021, não é uma tentativa de se recriar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, que foram proibidas pela EC 97/2017, que deu nova redação ao art. 17, § 1º, da CF/88;
- a Lei nº 14.208/2021 criou mecanismos para se impedir que as federações partidárias provocassem um desvirtuamento do sistema representativo;
- logo, a figura da federação partidária é compatível com a Constituição Federal.

Ocorre que o STF detectou um vício de constitucionalidade no prazo limite para a formação das federações partidárias, o que irei explicar nos tópicos seguintes.

Qual é a data final para a constituição de uma federação?

Segundo a Lei, a federação poderia ser criada até o último dia do prazo para a realização das convenções partidárias. Explicando melhor:

O art. 8º da Lei nº 9.504/97 prevê que os partidos políticos deverão realizar no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano da eleição um evento chamado “convenção partidária” que tem duas finalidades principais:

- a) escolher os candidatos do partido;
- b) decidir se aquele partido fará, ou não, coligações para a eleição majoritária com outras agremiações.

A Lei nº 14.208/2021 acrescentou, na Lei nº 9.096/95 e na Lei nº 9.504/97, a regra de que a federação deveria ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias, ou seja, até 5 de agosto do ano da eleição:

Lei nº 9.096/95

Art. 11-A (...)

§ 3º A criação de federação obedecerá às seguintes regras:

(...)

III - a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias;

Lei nº 9.504/97

Art. 6º-A (...)

Parágrafo único. É vedada a formação de federação de partidos após o prazo de realização das convenções partidárias.

O STF entendeu que esse prazo viola o princípio da isonomia.

Pela lei, as federações teriam um prazo maior para se constituírem que os partidos políticos; isso viola o princípio da isonomia

Os partidos políticos devem estar registrados, junto ao TSE, até 6 (seis) meses antes do pleito, ou seja, até o início de abril do ano eleitoral, a fim de participarem das eleições.

As convenções partidárias, por sua vez, podem ocorrer até 5 de agosto do ano em que se realizar o pleito. A possibilidade de a federação ser constituída meses depois, no momento da convenção, faz com que, na visão do STF, o instituto da federação fique em uma “posição privilegiada” em relação aos partidos, alterando a dinâmica da eleição e as estratégias de campanha.

A isonomia é princípio constitucional de ampla incidência sobre o processo eleitoral, âmbito no qual se associa ao ideal republicano de igualdade de chances.

Além disso, a própria lei prevê que as federações estão sujeitas ao mesmo tratamento dos partidos políticos, inclusive no que diz respeito às regras que regem as eleições.

A previsão legal que permite que as federações partidárias possuam prazo superior ao dos partidos políticos para se constituírem viola o princípio da isonomia.

Assim, deve-se exigir que as federações obtenham o registro de seu estatuto junto ao TSE com a mesma antecedência exigida dos partidos.

Logo, o STF:

1) suspendeu o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/97, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021;

2) conferiu interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/95, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos.

Regra excepcional para 2022

Como essa decisão do STF foi proferida em 09/02/2022, o STF entendeu que ficaria um prazo muito exíguo as federações serem constituídas já que houve uma grande redução.

Antes da decisão do STF, pela lei, as federações para as eleições de 2022, poderiam ser constituídas até 05 de agosto de 2022.

Depois da decisão do STF, as federações teriam que ser constituídas até 02 de abril de 2022.

Houve, portanto, uma redução de 4 meses.

Diante disso, o STF resolveu modular os efeitos da decisão e disse que, excepcionalmente, as federações constituídas para as eleições de 2022, deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022. Mediante ponderação entre os princípios da isonomia (entre partidos políticos e federações), da segurança jurídica e da maior efetividade da norma que criou o instituto das federações partidárias, entende-se que o prazo fixado é um meio-termo. Ele confere maior prazo para negociações, mas, ao mesmo tempo, evita uma extensão excessiva, o que tornaria o instituto das federações perigosamente aproximado das coligações e poderia trazer-lhe uma lógica “de ocasião”, que é o que se quer evitar. Além disso, esse prazo minimiza eventuais efeitos competitivos adversos que uma constituição tardia das federações poderia produzir na competição com partidos políticos.

Em 2025, o STF concluiu o julgamento e fixou as seguintes teses:

1 - É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias foi estendido até 31 de maio do mesmo ano;

2 - No caso das federações constituídas em 2022, admite-se que, nas eleições de 2026, os partidos que as integraram possam alterar sua composição ou formar nova federação antes do decurso do prazo de quatro anos, sem a incidência das sanções previstas no art. 11-A, § 4º, da Lei nº 9.096/1995, de modo a viabilizar o cumprimento do requisito de constituição da federação até seis meses antes do pleito.

STF. Plenário. ADI 7.021/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 06/08/2025 (Info 1185).

Do ponto de vista formal, não se observa o alegado vício no processo legislativo decorrente da superveniência da EC nº 97/2017 — que vedou coligações proporcionais —, uma vez que a promulgação de emenda constitucional durante deliberações de projeto de lei, aprovado sem emendas pelas duas Casas Legislativas, não conduz à exigência de reanálise da proposição pela Casa iniciadora (art. 65, parágrafo único, CF/88).

Do ponto de vista material, embora a federação partidária compartilhe algumas características com as antigas coligações proporcionais, a legislação estabelece requisitos que asseguram sua distinção estrutural e funcional, por exemplo:

- (i) exigência de afinidade programática,
- (ii) permanência mínima de quatro anos e
- (iii) atuação parlamentar conjunta, sob liderança comum, inclusive para fins de composição de bancadas e distribuição proporcional de comissões, sendo vedada a integração dos partidos federados em blocos parlamentares distintos.

Esses elementos afastam a lógica de alianças eleitorais circunstanciais e contribuem para o fortalecimento do sistema representativo, evitando uniões temporárias entre partidos com posições opostas com objetivos puramente eleitorais.

Contudo, em respeito aos princípios da isonomia e da igualdade de oportunidades, para participarem das eleições, as federações partidárias devem estar constituídas e registradas no TSE no mesmo prazo exigido para os partidos políticos.

Na espécie, a norma impugnada permitia a constituição de federações partidárias até o final do período de convenções partidárias, enquanto os partidos políticos sujeitavam-se ao prazo de seis meses antes do pleito para registro no TSE. Além de comprometer a previsibilidade do processo eleitoral, essa diferenciação conferia vantagem competitiva indevida às federações e dificultava o acesso do eleitor às informações sobre os projetos políticos em disputa.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para:

- (i) declarar a inconstitucionalidade do inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e do parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, ambos com redação dada pela Lei nº 14.208/2021;
- (ii) conferir interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, para exigir que a participação das eleições pelas federações dependa que estas estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o TSE no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos;
- (iii) autorizar, excepcionalmente para as eleições de 2022, que as federações fossem constituídas até 31 de maio daquele ano;
- (iv) admitir que, nas eleições de 2026, os partidos que integraram federações constituídas em 2022 possam alterar sua composição ou formar nova federação antes do decurso do prazo de quatro anos, sem a incidência das sanções previstas no art. 11-A, § 4º, da Lei nº 9.096/1995;
- (v) determinar ao TSE que comunique formalmente o registro das federações às Casas Legislativas, para assegurar sua atuação parlamentar unificada; e, por fim,
- (vi) fixar a tese anteriormente citada.

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

Estados devem contratar policiais penais exclusivamente por concurso público, sendo vedada a contratação temporária mesmo durante período de transição da EC 104/2019

ODS 16

A contratação temporária para o desempenho das atividades das polícias penais é vedada pelo art. 4º da EC 104/2019. O provimento dos cargos deve ocorrer exclusivamente por concurso público e pela transformação de cargos, conforme o decidido pelo STF na ADI 7.098.

É inconstitucional prevista em lei estadual que permite contratação temporária para as atribuições de Agente de Segurança Penitenciário (equivalente a policial penal), por violação direta ao art. 4º da EC 104/2019. A pretexto de instaurar regime transitório até a efetiva implementação da EC 104/2019, o legislador estadual termina por violar diretamente o art. 4º da emenda.

Em suma: é inconstitucional — por ofensa à regra do concurso público (art. 37, II, CF/88) — norma estadual que dispensa a realização de certame e autoriza a contratação por tempo determinado de agentes de segurança penitenciários para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

STF. Plenário. ADI 7.505/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

EC 104/2019 criou a Polícia Penal

A Emenda Constitucional 104/2019 alterou a Constituição Federal para criar a Polícia Penal.

A Polícia Penal é...

- um órgão de segurança pública,
- federal, estadual ou distrital,
- vinculado ao órgão que administra o sistema penal da União ou do Estado/DF
- sendo responsável pela segurança dos estabelecimentos penais.

A Polícia Penal pode ser:

- federal;
- estadual; ou

- distrital.

Foi acrescentado também o § 5º-A ao art. 144 prevendo expressamente a função das Polícias Penais:

Art. 144 (...)

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

Como são preenchidos os cargos de Policiais Penais?

O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito de dois modos:

- pela transformação dos atuais cargos de agentes penitenciários (ou outro nome que seja dado pelo Estado) em Policiais Penais; e
- por meio de concurso público.

Foi o que determinou o art. 4º da EC 104/2019:

Art. 4º O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes.

Feita essa revisão, veja o caso concreto enfrentado pelo STF:

A Lei nº 23.750/2020, do Estado de Minas Gerais, prevê normas para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

O art. 4º da Lei estadual proibiu a contratação temporária de atividades exclusivas de Estado (como polícia, fiscalização etc.) e de atividades relacionadas com o exercício do poder de polícia:

Art. 4º Não serão objeto de contratação temporária nos termos desta lei as atividades:

- I – exclusivas de Estado, conforme previsão constitucional, e outras previstas em lei;
- II – relacionadas diretamente ao exercício do poder de polícia, ao de regulação, ao de outorga de serviços públicos e ao de aplicação de sanção.

O inciso I do art. 19, contudo, trouxe uma exceção ao art. 4º.

O inciso I do art. 19 permitiu a contratação temporária de agentes de segurança penitenciário enquanto o Estado de Minas Gerais não implementasse a EC 104/2019 (que criou a Polícia Penal, cargo efetivo a ser preenchido por concurso público). Veja:

Art. 19. A vedação prevista no art. 4º não se aplica à contratação temporária realizada com fundamento na hipótese prevista no inciso VI e no § 3º do art. 3º, para as atividades correspondentes aos seguintes cargos:

- I – Agente de Segurança Penitenciário, a que se refere a Lei nº 14.695, de 30 de julho de 2003, enquanto não ocorrer a implementação, no âmbito do Estado, das disposições previstas na Emenda à Constituição Federal nº 104, de 4 de dezembro de 2019, com o efetivo preenchimento dos cargos de policial penal por meio da realização de concurso público;
- (...)

Explicando de forma mais simples:

- normalmente, não se poderia contratar temporários para funções como a de agente penitenciário, porque elas são consideradas atividades típicas de Estado;
- porém, como ainda não havia sido concluída a transição para a Polícia Penal (prevista na Constituição Federal), a lei mineira abriu essa exceção;

- ou seja, o Estado ficou autorizado a continuar contratando temporários para trabalhar nos presídios até que os concursos para policial penal estejam implementados e os cargos sejam devidamente ocupados.

ADI

A Associação dos Policiais Penais do Brasil (AGEPPEN-BRASIL) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o art. 19, I, da Lei 23.750/2020.

Sustentou que esse dispositivo violou:

- o art. 4º da Emenda Constitucional 104/2019, que determina o preenchimento do quadro das polícias penais exclusivamente por concurso público ou por transformação de cargos;
- o art. 37, II e IX; e
- o art. 144, caput e § 5º-A, da Constituição.

O STF concordou com os argumentos invocados pela AGEPPEN-BRASIL?

SIM.

Assunto já foi apreciado pelo STF na ADI 7.098

Ao julgar a ADI 7.098, o STF, ao analisar caso idêntico envolvendo lei do Estado do Maranhão, decidiu que:

É inconstitucional a contratação temporária de pessoal para exercer a função de policial penal ou atuar na administração penitenciária estadual, devendo o provimento ocorrer exclusivamente por meio de concurso público ou por transformação de cargos isolados em cargos de carreira, nos termos do art. 4º da Emenda Constitucional nº 104/2019.

STF. Plenário. ADI 7098, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27/03/2023.

Interpretação literal e imperativa do art. 4º da EC 104/2019

O art. 4º da EC 104/2019 previu o seguinte:

Art. 4º O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes.

Este dispositivo usa a expressão “exclusivamente” ao determinar que o preenchimento dos quadros da Polícia Penal deve ser feito por meio de concurso público e transformação de cargos.

Essa linguagem constitucional não admite exceções ou interpretações que permitam formas alternativas de ingresso, incluindo contratos temporários.

O Poder Constituinte derivado foi categórico ao estabelecer essa regra, não deixando margem para o legislador estadual criar exceções, mesmo sob o pretexto de regime transitório.

Proteção do princípio democrático e republicano do concurso público

O concurso público é o critério eleito pelo Poder Constituinte para selecionar os candidatos mais habilitados ao exercício de cargos públicos.

Permitir contratações temporárias para atividades que envolvem poder de polícia, como as exercidas pela Polícia Penal, violaria esse princípio fundamental da administração pública, comprometendo os valores de isonomia, moralidade e eficiência que orientam a seleção de servidores públicos.

No caso concreto, embora o Estado tenha tentado criar um regime transitório até a implementação efetiva da EC 104/2019, essa tentativa resultou em violação direta do art. 4º da emenda constitucional.

Não cabe ao legislador estadual criar exceções a comandos constitucionais expressos, mesmo com a justificativa de necessidade prática ou período de transição.

Em suma:

É inconstitucional — por ofensa à regra do concurso público (art. 37, II, CF/88) — norma estadual que dispensa a realização de certame e autoriza a contratação por tempo determinado de agentes de segurança penitenciários para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.
STF. Plenário. ADI 7.505/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

Por fim, o STF aplicou a modulação de efeitos da decisão com base em argumentos de preservação da continuidade dos serviços públicos. O Tribunal considerou que os contratos temporários já firmados deveriam ser preservados até seus termos naturais para evitar descontinuidade abrupta dos serviços penitenciários.

Essa modulação foi fundamentada na evolução do quadro fático apresentado pelo Estado de Minas Gerais, que demonstrou ter realizado concurso público e nomeado mais de três mil policiais penais, indicando que a situação emergencial que justificou inicialmente a lei estava sendo superada.

Por essa razão, o STF entendeu desnecessário conceder prazo adicional de 24 meses solicitado pelo Estado, determinando apenas a eficácia prospectiva da decisão para preservar os contratos vigentes.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, nessa extensão, a julgou procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso I do art. 19 da Lei nº 23.750/2020 do Estado de Minas Gerais, atribuindo eficácia prospectiva à decisão, de modo a preservar os atuais contratos temporários, até que se finalizem suas respectivas validades.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a vedação estabelecida pelo art. 4º da Emenda Constitucional 104/2019 em relação ao preenchimento dos quadros das polícias penais?

O art. 4º da Emenda Constitucional 104/2019 estabelece que o preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito exclusivamente por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes. Esta disposição constitucional impossibilita qualquer forma de contratação temporária para o desempenho das atividades das polícias penais.

Por que o STF considerou inconstitucional a permissão de contratação temporária para agentes de segurança penitenciários mesmo em regime transitório?

O STF entendeu que a pretexto de instaurar regime transitório até a efetiva implementação da EC 104/2019, o legislador estadual termina por violar diretamente o art. 4º da emenda constitucional. A Corte considerou que não há margem para interpretação que permita exceções ao comando constitucional, mesmo sob a justificativa de necessidade transitória, reafirmando que o critério democrático e republicano do concurso público deve ser prestigiado.

SERVIDORES PÚBLICOS

É inconstitucional a vinculação automática de remuneração entre categorias distintas de servidores públicos, ainda que exerçam funções equivalentes

É inconstitucional — por desobedecer ao disposto no art. 37, XIII, da Constituição Federal — a vinculação da remuneração de empregados públicos aos vencimentos de servidores efetivos, pois resultaria em equiparação remuneratória entre agentes públicos pertencentes a categorias diferentes.

Caso concreto: o art. 7º, § 3º, I, a, da Lei estadual 15.665/2006 (Goiás) previa que empregados públicos da GOINFRA (autarquia estadual) receberiam salários iguais aos dos servidores

efetivos de mesma denominação e função. O STF considerou a norma inconstitucional por permitir reajustes automáticos sem lei específica, em afronta ao art. 37, XIII, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação remuneratória entre categorias distintas do serviço público.
STF. Plenário. ADI 7.746/GO, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

A Lei nº 15.665/2006, do Estado de Goiás, trata sobre os servidores da Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP), atualmente transformada em Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (Goinfra). Essa agência tem natureza jurídica de autarquia estadual e seus servidores são empregados públicos (sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

O art. 7º dessa Lei fez o seguinte:

- criou, dentro da AGETOP, um quadro transitório de empregos, regidos pela CLT (“Quadro Transitório – Grupo I”);
- esse quadro é composto por empregos públicos regidos pela CLT (não cargos estatutários);
- os empregados da AGETOP, no prazo de 180 dias da publicação da lei, poderiam optar, por escrito, por serem enquadrados nesse quadro transitório;
- quem optasse e fosse deferido teria vencimento equivalente ao cargo público correspondente.

Em palavras mais simples, o art. 7º da Lei nº 15.665/2006 permitiu que os empregados celetistas (CLT) da AGETOP (autarquia estadual) fossem enquadrados em um quadro transitório, com direitos semelhantes aos servidores estatutários da Administração Pública direta.

No art. 7º, § 3º, I, alínea “a”, a norma vinculou o salário desses empregados públicos ao valor do vencimento dos servidores ocupantes de cargo efetivo de mesma denominação e equivalência de funções. Se tiver curiosidade, essa é a redação do art. 7º (não é necessária a leitura, para fins de concurso público):

Art. 7º Fica criado, na Agência Goiana de Transportes e Obras, o Quadro Transitório -Grupo I- de empregos públicos, nos termos do Anexo I, alínea “b”, desta Lei, na condição de extintos quando vagarem, com quantitativo nele fixado, para ser integrado pelo pessoal sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, que puder ser enquadrado nos termos deste artigo.

§ 1º O empregado público poderá optar, por escrito, pelo enquadramento no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta Lei, o que se dará na classe e no padrão respectivos, com observância do tempo de serviço de que trata o Anexo V, alíneas “a” e “b” e dos quantitativos fixados por esta Lei, sendo que ao término do qual, caso ela seja exercitada, o enquadramento dar-se-á no padrão inicial da sua correspondente classe.

§ 2º A opção somente poderá ser deferida se o servidor, cumulativamente:

I - for ocupante de emprego público cujas funções originárias equivalham às descritas no art. 3º, observado o inciso III;

II - possuir o nível de escolaridade e satisfizer aos demais requisitos exigidos para enquadramento, provimento e exercício do cargo público efetivo equivalente;

III – tratando-se de empregos cujas funções equivalham às descritas nos incisos I, II e III do art. 3º, a opção se restringirá a servidores pertencentes a quadro da AGETOP ou de órgão ou entidade por ela sucedido.

§ 3º A opção referida neste artigo implicará, a partir da data de seu deferimento:

I - percepção das seguintes vantagens que serão devidas ao servidor sob idênticos requisitos, condições, valores, limites, percentuais, prazos e períodos aquisitivos a que fizerem jus os servidores ocupantes de cargo efetivo de mesma denominação e equivalência de funções:

a) salário correspondente ao valor do vencimento fixado para o cargo efetivo equivalente;

b) gratificação adicional por tempo de serviço;

c) adicional de progressão funcional;

d) indenizações, auxílios e licenças, inclusive a prêmio, constantes do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Goiás e de suas Autarquias, desde que os benefícios não estejam assegurados pelo respectivo regime de previdência, hipótese em que se aplica a legislação federal pertinente;

ADI

O Governador do Estado de Goiás ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o art. 7º, § 3º, I, alínea “a” da Lei estadual nº 15.665/2006, sob o argumento de que esse dispositivo violaria o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, que veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

O autor sustentou que a norma estadual estabeleceu uma equiparação remuneratória automática, pois qualquer reajuste concedido aos servidores efetivos seria estendido, sem necessidade de nova lei, aos empregados públicos da Agência, ainda que estes ocupem cargos ou empregos distintos.

Alegou que essa vinculação violaria a Constituição Federal, em especial os seguintes dispositivos:

- art. 37, X, que exige lei específica para a fixação ou alteração da remuneração de servidores públicos;
- art. 37, XIII, que veda expressamente qualquer forma de vinculação remuneratória.

Como pedido principal, o Governador requereu a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo. Como pedido subsidiário, solicitou interpretação conforme à Constituição, para que fosse garantida apenas a manutenção do salário atual dos empregados públicos, sem permitir futuros reajustes automáticos.

Essa previsão impugnada é inconstitucional?

SIM. O art. 7º, § 3º, I, a, da Lei estadual nº 15.665/2006 vinculava a remuneração dos empregados públicos da GOINFRA aos vencimentos dos servidores efetivos do Estado de Goiás. Ao fazer isso, ele violou o art. 37, XIII, da CF/88. Esse dispositivo constitucional proíbe expressamente a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para fins de pagamento no serviço público:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

O STF destacou que essa vedação tem como objetivo impedir a concessão de reajustes automáticos. Ou seja, a Constituição exige que qualquer aumento na remuneração dos servidores públicos seja feito por meio de lei específica, aprovada pelo Poder Legislativo, e não de forma indireta ou automática, como ocorreria em casos de vinculação salarial entre diferentes categorias de servidores.

O art. 7º, § 3º, I, a, permitia que os empregados públicos da GOINFRA recebessem o mesmo valor pago a servidores efetivos de cargos equivalentes. Com isso, qualquer reajuste concedido a esses servidores estatutários se refletiria automaticamente na remuneração dos empregados públicos, sem que houvesse nova lei autorizando tal aumento. Esse mecanismo viola a lógica constitucional de que cada carreira deve ter sua estrutura remuneratória própria, definida em lei própria, e não pode se apoiar nos vencimentos de outra.

A jurisprudência do STF é pacífica no sentido de proibir qualquer forma de equiparação ou vinculação remuneratória, mesmo que haja identidade de funções entre os cargos comparados. Ainda que os empregados públicos e os servidores efetivos desempenhem tarefas semelhantes, isso não autoriza o legislador a estabelecer regras que levem a reajustes automáticos entre suas remunerações. A proibição

da vinculação visa justamente evitar impactos financeiros imprevisíveis no orçamento público, que poderiam ocorrer caso aumentos em uma categoria gerassem efeitos em cadeia para outras.

Conclusão:

É inconstitucional — por desobedecer ao disposto no art. 37, XIII, da Constituição Federal — a vinculação da remuneração de empregados públicos aos vencimentos de servidores efetivos, pois resultaria em equiparação remuneratória entre agentes públicos pertencentes a categorias diferentes.

STF. Plenário. ADI 7.746/GO, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

Interpretação conforme

Entretanto, o STF também considerou que a norma em questão estava em vigor há mais de dezoito anos e que os empregados públicos atingidos por ela já recebiam seus vencimentos com base nesse critério. Por isso, para evitar insegurança jurídica e prejuízos financeiros a esses trabalhadores, a Corte optou por uma interpretação conforme à Constituição. Assim, foi mantido o valor nominal da remuneração percebida até a data da publicação da ata do julgamento, mas foram vedados quaisquer reajustes automáticos futuros decorrentes da vinculação.

Essa solução buscou equilibrar a preservação dos direitos adquiridos e da estabilidade das relações jurídicas com a necessidade de respeitar os limites constitucionais sobre a forma de fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos.

Em resumo, o STF considerou inconstitucional a vinculação salarial futura, mas preservou o que já havia sido incorporado à remuneração dos empregados, congelando os valores a partir da data do julgamento. Com base nesses entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 7º, § 3º, I, a, da Lei nº 15.665/2006 do Estado de Goiás, de modo a preservar o valor nominal da remuneração vigente na data da publicação da ata deste julgamento, vedados reajustes automáticos futuros decorrentes da vinculação remuneratória declarada inconstitucional.

SERVIDORES PÚBLICOS

Lei municipal deve estabelecer critérios claros para benefícios pecuniários de servidores públicos, não podendo delegar essa fixação ao Poder Executivo

A retribuição pecuniária de servidores públicos está sujeita à reserva absoluta de lei, sendo necessário que o legislador estabeleça critérios mínimos para o cálculo e aferição de gratificações.

Assim, é inconstitucional — por violar o princípio da reserva absoluta de lei (art. 61, § 1º, II, a, CF/88) — lei municipal que institui vantagem pecuniária em favor dos servidores públicos municipais e confere ao chefe do Poder Executivo e à Mesa Diretora da Câmara Municipal a liberalidade para fixar o valor atualizado do benefício.

STF. Plenário. ARE 1.539.801/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

No Município de Americana, interior de São Paulo, foi aprovada a Lei municipal 6.698/2022, que instituiu uma “cesta de Natal” para todos os servidores públicos ativos da administração direta e indireta do município, incluindo estagiários.

A lei estabelecia que cada servidor receberia uma cesta natalina, no valor mínimo de R\$ 200,00, que poderia ser entregue em forma de gêneros alimentícios ou como crédito no cartão alimentação.

Porém, havia um detalhe importante: a lei dizia que o valor mínimo da cesta era R\$ 200,00, mas delegava ao prefeito a prerrogativa de estabelecer, mediante decreto, o valor final a ser concedido a cada servidor a cada ano. Da mesma forma, autorizava o presidente da Câmara a definir o valor para os servidores do Legislativo através de resolução.

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder cesta de Natal aos servidores públicos da administração direta e indireta do Município de Americana, no mês de dezembro de cada exercício.

§ 1º O benefício a que se refere o caput poderá ser concedido mediante a entrega de gêneros alimentícios ou crédito do valor correspondente no cartão alimentação de cada servidor.

§ 2º O valor mínimo do benefício será de R\$ 200,00(duzentos reais), cabendo ao Chefe do Poder Executivo, em cada exercício, estabelecer, mediante a edição de decreto, o valor a ser concedido a cada servidor.

Usando essa prerrogativa conferida pela Lei, o Prefeito editou um decreto fixando o valor da cesta em R\$ 350,00 para os servidores do Executivo. O Presidente da Câmara, por sua vez, estabeleceu R\$ 400,00 para os servidores do Poder Legislativo.

ADI estadual

O Procurador-Geral de Justiça ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), no Tribunal de Justiça de São Paulo, contra essa lei alegando ela violava os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e razoabilidade, tendo em vista que:

- o valor do benefício poderia variar amplamente sem controle legislativo;
- a lei beneficiava interesses particulares sem vinculação com a melhoria dos serviços públicos;
- não respeitava a exigência de reserva legal para a fixação de vantagens pecuniárias a servidores públicos.

O Tribunal de Justiça estadual julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da lei. O Prefeito e o Presidente da Câmara interpuseram recurso extraordinário argumentando que o acórdão do TJ/SP violou a autonomia municipal para legislar sobre benefícios dos servidores públicos municipais e que a cesta natalina estava diretamente relacionada ao vínculo de trabalho com o poder público.

O STF concordou com os recorrentes? Essa lei é constitucional?

NÃO.

Reserva absoluta de lei para fixação da remuneração de servidores públicos

A Constituição Federal exige que qualquer vantagem pecuniária concedida a servidores públicos seja estabelecida por lei em sentido estrito, com critérios e parâmetros mínimos claramente definidos pelo Poder Legislativo.

Quando uma lei institui uma gratificação ou benefício pecuniário para servidores, ela não pode simplesmente delegar ao Poder Executivo a total liberdade para definir valores e critérios através de decretos ou atos administrativos. Isso porque tal delegação configura uma “verdadeira abdicação da competência conferida pela Constituição Federal ao Poder Legislativo”, violando a separação de poderes. No caso concreto, a Lei municipal nº 6.698/2022, de Americana, estabeleceu um valor mínimo de R\$ 200,00 para a cesta, mas permitiu que tanto o Prefeito quanto o Presidente da Câmara fixassem livremente os valores finais através de decreto e resolução, respectivamente. Isso significa que a lei não estabeleceu “critérios mínimos para o cálculo e aferição das gratificações”, deixando essa decisão essencial inteiramente ao critério dos administradores.

Decisão do TJ/SP não violou a autonomia municipal

O STF também rejeitou o argumento da autonomia municipal apresentado pelos recorrentes. Embora os municípios tenham autonomia para legislar sobre seus servidores, essa autonomia não pode violar princípios constitucionais superiores.

A reserva de lei para vantagens pecuniárias é uma norma constitucional que se aplica a todos os entes federativos (União, Estados, DF e Municípios) e não pode ser afastada sob o pretexto de autonomia administrativa.

Violação dos princípios da moralidade e razoabilidade

A cesta de Natal, da forma como foi instituída, visava “beneficiar apenas interesses financeiros e pessoais exclusivamente privados dos servidores públicos”, sem demonstrar qualquer vinculação com o interesse público ou com as exigências do serviço público. Em outras palavras, tratava-se de uma liberalidade injustificada com recursos públicos.

Em suma:

É inconstitucional — por violar o princípio da reserva absoluta de lei (art. 61, § 1º, II, a, CF/88) — lei municipal que institui vantagem pecuniária em favor dos servidores públicos municipais e confere ao chefe do Poder Executivo e à Mesa Diretora da Câmara Municipal a liberalidade para fixar o valor atualizado do benefício.

STF. Plenário. ARE 1.539.801/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

SERVIDORES PÚBLICOS

Guardas municipais não têm direito à aposentadoria especial prevista no art. 40, § 4º-B, da Constituição, por não integrarem o rol taxativo de agentes ali descritos

Importante!!!

ODS 16

Os guardas municipais não possuem direito à aposentadoria especial prevista no art. 40, § 4º-B da Constituição Federal.

Embora as guardas municipais sejam integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (conforme assegurado na ADPF 995/DF), isso não lhes confere integral isonomia com os demais órgãos de segurança pública para fins de aposentadoria especial.

A EC 103/2019 estabeleceu um rol taxativo de categorias que podem ter aposentadoria especial, incluindo apenas agentes penitenciários, agentes socioeducativos e policiais específicos mencionados no dispositivo constitucional. Esse rol não pode ser ampliado por interpretação judicial, pois isso eliminaria sua natureza taxativa.

Também é inaplicável a regra de aposentadoria especial do art. 40, § 4º-C, que permite aposentadoria especial para servidores expostos a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, uma vez que esse dispositivo veda expressamente a caracterização por categoria profissional ou ocupação, exigindo comprovação de efetiva exposição aos agentes nocivos.

Em suma: as guardas municipais fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), mas não possuem direito à aposentadoria especial, visto que o rol constitucional de categorias com direito a esse benefício é taxativo e não as contempla.

STF. Plenário. ADPF 1.095/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

O que é aposentadoria especial?

Aposentadoria especial é aquela cujos requisitos e critérios exigidos do beneficiário são mais favoráveis que os estabelecidos normalmente para as demais pessoas.

Quem tem direito à aposentadoria especial no serviço público?

A Constituição Federal trata sobre isso no art. 40, §§ 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C e § 5º. Vale ressaltar, contudo, que ela não utiliza, nesses dispositivos, a nomenclatura “aposentadoria especial”. O texto constitucional fala em benefícios previdenciários com requisitos ou critérios diferenciados.

Em regra, é vedada a concessão de aposentadoria especial, sendo admitida apenas nas hipóteses taxativamente previstas nos §§ 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C e § 5º do art. 40 da CF/88. Veja:

Art. 40 (...)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Nos §§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40, a Constituição afirma que lei complementar poderá conceder aposentadoria especial para as seguintes situações:

- servidores com deficiência;
- agente penitenciário (polícia penal);
- agente socioeducativo;
- policial das carreiras do art. 144;
- policiais da Câmara e do Senado Federal;
- atividades que prejudiquem à saúde (atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes).

Confira a redação dos dispositivos constitucionais:

Art. 40 (...)

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Feita essa revisão, veja agora o caso concreto enfrentado pelo STF:

Em 13 de novembro de 2019, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 103/2019, que alterou substancialmente o regime de previdência social dos servidores públicos, modificando as hipóteses de concessão de aposentadoria especial.

O novo § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal estabeleceu um rol taxativo de agentes que podem ter idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria, incluindo apenas agentes penitenciários, agentes socioeducativos e policiais de órgãos específicos listados na Constituição.

Diante desse cenário, a Associação Nacional de Altos Estudos de Guarda Municipal (ANAEGM) e a Associação dos Guardas Municipais do Brasil (AGM Brasil) ingressaram com uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) pedindo para que o STF declarasse que os guardas municipais possuem direito à aposentadoria especial prevista no § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal. As requerentes alegaram que:

- a jurisprudência do STF anterior à EC 103/2019 entendia que os guardas municipais não exerciam atividade de risco, e por isso não tinham direito à aposentadoria especial, mas que esse entendimento teria sido superado pela EC 103/2019 e pelo julgamento da ADPF 995/DF, que reconheceu as guardas municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP);
- haveria violação ao princípio da isonomia, pois os guardas municipais desempenham funções semelhantes às de outras forças policiais que têm direito à aposentadoria especial;
- seria aplicável analogicamente a Lei Complementar 51/1985, que trata da aposentadoria especial dos policiais civis;
- alternativamente, pediram que o STF desse interpretação conforme à Constituição ao § 4º-B do art. 40 da CF para obrigar os municípios a editarem leis complementares regulamentando a aposentadoria dos guardas municipais.

O STF concordou com os argumentos invocados pelas autoras?

NÃO.

Caráter taxativo do rol constitucional estabelecido pela EC 103/2019

Quando o poder constituinte derivado aprovou a EC 103/2019, ele alterou profundamente o sistema previdenciário dos servidores públicos e fez uma escolha deliberada e consciente.

Antes da emenda, o texto constitucional permitia aposentadoria especial de forma mais ampla para quem exercesse “atividades de risco”, mas a nova redação criou uma lista fechada e específica de categorias que podem ter esse benefício. Esta lista inclui apenas agentes penitenciários, agentes socioeducativos, policiais federais, policiais rodoviários federais, policiais ferroviários federais, policiais civis e policiais legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Veja:

Art. 40 (...)

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Esta lista é taxativa (exaustiva) e, portanto, não pode ser ampliada pelo Poder Judiciário. Permitir a inclusão dos guardas municipais por interpretação judicial significaria destruir a taxatividade que a própria Constituição estabeleceu. Não se pode ampliar esse rol por meio de interpretação judicial e nem por lei estadual ou emenda à Constituição estadual.

Nesse sentido, o STF, na ADI 6.917/MT, declarou inconstitucionais normas do Mato Grosso que tentavam conceder aposentadoria especial para peritos da POLITEC (Perícia Oficial de Identificação Técnica). Esse caso é particularmente emblemático porque os peritos da POLITEC fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública, podem portar armas funcionais e exercem atividades relacionadas à segurança. No entanto, mesmo assim, não foram considerados aptos à aposentadoria especial justamente porque não estão no rol constitucional:

(...) 3. O art. 140-A, § 2º, IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso, ao prever que uma lei complementar estadual relacionada ao regime próprio de previdência social fixará, entre outros requisitos, condições para a aposentadoria dos policiais militares, revela-se incompatível com a Constituição Federal, por violar normas gerais fixadas em âmbito federal.

4. O regime constitucional da aposentadoria especial, com as significativas modificações promovidas pela EC 103/2019, admite uma relevante margem de conformação ao Legislador Estadual, a quem cabe assentar, em lei complementar, os critérios diferenciados para a concessão de benefícios previdenciários, desde que circunscritos às categorias de servidores mencionados no art. 40, § 4º-B, da Constituição Federal. (...)

STF. Plenário. ADI 6917, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 21/03/2022.

ADPF 995/DF não tratou sobre questões previdenciárias das guardas municipais

O STF, ao julgar a ADPF 995, decidiu que as guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP):

É necessária a união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais. Isso porque todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública fez com que o STF, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF/88), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º).

O reconhecimento dessa posição institucional de órgão de segurança pública autorizou o Congresso Nacional a editar a Lei nº 13.675/2018, na qual as Guardas Municipais são inseridas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, VII).

Desse modo, de acordo com a Constituição, a lei e a jurisprudência do STF, a Guarda Municipal é órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

STF. Plenário. ADPF 995/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

O STF esclareceu, contudo, que neste julgamento (ADPF 995) não houve o reconhecimento de uma “isonomia integral” entre guardas municipais e outros órgãos de segurança pública. O que foi decidido foi apenas o reconhecimento de que as guardas municipais são integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, impedindo interpretações judiciais que as excluíssem deste sistema. A questão previdenciária, contudo, não foi sequer debatida na ADPF 995 e não integrou o dispositivo do acórdão.

Esse ponto é muito importante considerando que as autoras basearam toda sua argumentação na premissa incorreta de que o STF já havia equiparado completamente os guardas municipais aos demais órgãos de segurança. O STF, contudo, explicou que reconhecer alguém como integrante do sistema de segurança pública não significa automaticamente conceder todos os benefícios previdenciários dos outros órgãos, pois existem peculiaridades relevantes quanto ao regime jurídico de cada carreira.

Também é inaplicável a regra de aposentadoria especial do art. 40, § 4º-C

O § 4º-C do art. 40 da CF/88 permite aposentadoria especial para servidores expostos a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, mas expressamente veda a caracterização por categoria profissional ou ocupação:

Art. 40 (...)

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou

associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Isto significa que não se pode presumir que todos os membros de uma profissão estão expostos a esses agentes nocivos. É preciso comprovar caso a caso a efetiva exposição.

O STF deixou claro que não se admite aposentadoria especial pelo simples pertencimento a uma categoria profissional, sendo indispensável demonstrar concretamente a exposição aos agentes prejudiciais.

Sustentabilidade financeira do sistema previdenciário

A Constituição Federal, em seu art. 195, § 5º, estabelece que nenhum benefício previdenciário pode ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total:

Art. 195 (...)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também exige medidas de compensação para mitigar aumentos de despesas previdenciárias.

Conceder o pleito das autoras poderia causar severos danos ao regime previdenciário, pois os mesmos argumentos usados para os guardas municipais (integrar o Sistema Único de Segurança Pública, portar armas e receber adicional de periculosidade) poderiam ser invocados por outras categorias também não incluídas no rol constitucional, como bombeiros militares, agentes de trânsito e guardas portuários. Isso criaria um efeito cascata financeiramente insustentável.

As atividades dos guardas municipais, conforme definido no RE 608.588/SP, não guardam similitude concreta com aquelas desenvolvidas pelas carreiras mencionadas no art. 144 da Constituição Federal. Enquanto os guardas podem realizar ações de segurança urbana, policiamento ostensivo e comunitário, eles estão expressamente vedados de exercer atividade de polícia judiciária, o que marca uma diferença substancial em relação aos policiais propriamente ditos.

Decisão do Congresso Nacional

Por fim, o STF destacou que esta é uma questão que deve ser resolvida pelo Poder Legislativo, não pelo Judiciário. A demanda envolve desafios práticos significativos e impactos financeiros consideráveis que necessitam de ampla deliberação legislativa para adequada regulação, levando em conta peculiaridades locais e planejamento regulatório e financeiro.

Tramita no Congresso Nacional a PEC 275/2016, que trata especificamente desta questão, demonstrando que o tema está sob análise do poder competente para resolvê-lo.

Em síntese, o STF entendeu que os guardas municipais, embora exerçam funções importantes no sistema de segurança pública, não podem ter direito à aposentadoria especial porque não estão incluídos no rol taxativo estabelecido pela Constituição Federal, não havendo lacuna a ser preenchida pelo Judiciário, mas sim uma escolha consciente do poder constituinte derivado que deve ser respeitada até eventual alteração pelo processo legislativo competente.

Em suma:

As guardas municipais fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), mas não possuem direito à aposentadoria especial, visto que o rol constitucional de categorias com direito a esse benefício é taxativo e não as contempla.

STF. Plenário. ADPF 1.095/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/08/2025 (Info 1185).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual o entendimento do STF sobre a natureza do rol do art. 40, § 4º-B da Constituição Federal?

O rol de servidores com direito à aposentadoria especial previsto no art. 40, § 4º-B da CF é taxativo. A Emenda Constitucional 103/2019 estabeleceu expressamente quais categorias podem ter critérios diferenciados de aposentadoria, vedando a ampliação desse rol por interpretação judicial ou legislação estadual. Esta taxatividade foi reafirmada em precedentes como ADI 6.917/MT e ADI 7.494/RO, que declararam inconstitucionais normas estaduais que tentaram incluir outras categorias no regime especial.

É possível ampliar o rol do art. 40, § 4º-B da CF por meio de interpretação constitucional?

Não. Não é admissível ampliar o rol taxativo do art. 40, § 4º-B através de hermenêutica constitucional. Defender posição contrária significaria acabar com a taxatividade inscrita na Constituição Federal, pois a introdução de nova categoria pela via interpretativa, quando ausente mandamento constitucional expresso, evidencia a ausência de taxatividade. Não existe "taxatividade mitigada" - ou se está diante de rol taxativo ou exemplificativo.

Quais foram as principais mudanças trazidas pela EC 103/2019 em relação à aposentadoria especial?

A EC 103/2019 alterou profundamente o regime previdenciário dos servidores públicos, substituindo a expressão genérica "atividades de risco" por um rol taxativo específico no art. 40, § 4º-B. O poder constituinte derivado conscientemente buscou delimitar precisamente os servidores que podem aposentar-se com critérios diferenciados, estabelecendo competência aos entes federados para legislar sobre o tema mediante lei complementar própria, mas apenas para as categorias constitucionalmente previstas.

Como o julgamento da ADPF 995/DF impacta o direito à aposentadoria especial dos guardas municipais?

O julgamento da ADPF 995/DF reconheceu as guardas municipais como integrantes do Sistema de Segurança Pública, mas não conferiu integral isonomia com os demais órgãos de segurança para fins previdenciários. A questão da aposentadoria especial não foi debatida nem integrou o dispositivo do acórdão. O reconhecimento como órgão de segurança pública não gera automaticamente o direito à aposentadoria especial, pois existem peculiaridades relevantes entre os regimes jurídicos das diferentes carreiras.

Por que o STF rejeitou a aplicação do art. 40, § 4º-C da CF aos guardas municipais?

O art. 40, § 4º-C veda expressamente a caracterização por categoria profissional ou ocupação para fins de aposentadoria especial, exigindo comprovação de efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde. Não se admite presunção de exposição a agentes nocivos pelo mero enquadramento profissional. Esta vedação foi aplicada na ADI 6.917/MT, que afastou a possibilidade de enquadramento de toda uma categoria profissional neste dispositivo.

Qual o posicionamento do STF sobre a competência para legislar sobre aposentadoria especial após a EC 103/2019?

A EC 103/2019 atribuiu competência aos entes federados para dispor sobre aposentadoria especial mediante lei complementar própria, mas apenas para as categorias expressamente previstas no art. 40, § 4º-B. Esta competência não pode ser exercida para incluir novas categorias no regime especial, pois o rol constitucional é taxativo. A amplitude dessa competência está limitada aos aspectos de idade e tempo de contribuição para os servidores já contemplados constitucionalmente.

Por que o STF considerou que não há omissão constitucional quanto aos guardas municipais no que tange à aposentadoria especial?

O fato de o rol do art. 40, § 4º-B ser taxativo demonstra a inexistência de lacuna constitucional sobre a aposentadoria especial dos guardas municipais. O poder constituinte derivado deliberadamente optou por não incluí-los no catálogo constitucional após balancear as circunstâncias e peculiaridades das diferentes carreiras de segurança pública. A ausência não configura omissão, mas escolha legislativa consciente.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É constitucional — pois concretiza o princípio da dignidade da pessoa humana e não ofende o princípio do concurso público (arts. 1º, III, e 37, II, CF/88) — lei municipal que autoriza o chefe do Poder Executivo a criar programa de auxílio ao desempregado, de caráter assistencial, com o objetivo de dar ocupação, renda e qualidade profissional aos desempregados residentes no município. ()
- 2) É constitucional a atuação do Ministério Público em matérias relacionadas à prática desportiva e à organização das entidades esportivas. Ademais, é admissível a atuação estatal sobre questões meramente interna corporis, salvo nas hipóteses em que contrariem a Constituição ou a legislação infraconstitucional, ou quando houver investigação de ilícitos penais ou administrativos. ()
- 3) É inconstitucional — por violar o princípio da simetria — interpretação de norma distrital que autorize a livre escolha, pelo governador, de conselheiro do Tribunal de Contas local quando não existir auditores ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MP de Contas) aptos ao preenchimento das vagas reservadas ao cargo. ()
- 4) A ausência de parecer prévio do Tribunal de Contas estadual impede o julgamento das contas do governador pela Assembleia Legislativa. Entendimento contrário configuraria restrição desproporcional à autonomia do Poder Legislativo. ()
- 5) Os cargos comissionados para atividades técnicas e operacionais do quadro suplementar de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) previstos em norma já declarada inconstitucional por esta Corte devem ser extintos depois da aposentadoria dos atuais servidores e não podem ser recriados. ()
- 6) É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. ()
- 7) É constitucional norma estadual que dispensa a realização de certame e autoriza a contratação por tempo determinado de agentes de segurança penitenciários para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. ()
- 8) É inconstitucional — por desobedecer ao disposto no art. 37, XIII, da Constituição Federal — a vinculação da remuneração de empregados públicos aos vencimentos de servidores efetivos, pois resultaria em equiparação remuneratória entre agentes públicos pertencentes a categorias diferentes. ()
- 9) É inconstitucional — por violar o princípio da reserva absoluta de lei (art. 61, § 1º, II, a, CF/88) — lei municipal que institui vantagem pecuniária em favor dos servidores públicos municipais e confere ao chefe do Poder Executivo e à Mesa Diretora da Câmara Municipal a liberalidade para fixar o valor atualizado do benefício. ()
- 10) As guardas municipais fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e possuem direito à aposentadoria especial, visto que o rol constitucional de categorias com direito a esse benefício é taxativo e as contempla. ()

Gabarito

1. C	2. E	3. C	4. E	5. C	6. C	7. E	8. C	9. C	10. E
------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------

OUTRAS INFORMAÇÕES

Citação da fonte:

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.