

Informativo comentado: Informativo 1197-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS SOCIAIS

- *Multas administrativas podem ser fixadas em múltiplos do salário mínimo, pois essa utilização não configura indexação econômica vedada pela Constituição.*

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *Lei estadual não pode autorizar que o devedor faça o cancelamento unilateral de empréstimo consignado sem anuência da instituição financeira, mesmo em que ela esteja em liquidação extrajudicial.*
- *Estados não podem impor às concessionárias de energia elétrica obrigações de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) diferentes das previstas na legislação federal, por se tratar de competência privativa da União para legislar sobre energia.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

- *O Estado responde objetivamente pelos danos causados por policiais aos participantes de manifestação; cabe ao poder público provar eventual excludente de responsabilidade; não se presume a culpa exclusiva da vítima unicamente pelo fato de estar presente na manifestação.*

APOSENTADORIA

- *O requisito de 5 anos no cargo efetivo para aposentadoria de servidor público deve ser interpretado como tempo na carreira, não sendo exigível permanência mínima em determinado nível ou classe.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS SOCIAIS

Multas administrativas podem ser fixadas em múltiplos do salário mínimo, pois essa utilização não configura indexação econômica vedada pela Constituição

Importante!!!

ODS 16

O art. 7º, IV, da CF/88 proíbe a vinculação do salário mínimo “para qualquer fim”. Essa vedação, contudo, tem um objetivo específico: impedir que o salário mínimo seja usado como indexador econômico, ou seja, como mecanismo de reajuste automático que vincule diversos valores aos seus aumentos. O que se busca evitar é o efeito cascata na economia, em que aumentos do salário mínimo gerem automaticamente aumentos em contratos, preços e obrigações diversas.

A multa administrativa não produz esse efeito de indexação. Isso porque a imposição de multa é um evento pontual, decorrente de uma infração específica. Diferentemente de verbas

remuneratórias (que são pagas regularmente e têm natureza continuada), a multa é uma prestação eventual, vinculada à violação de uma obrigação. Essa natureza episódica impede que ela sirva de referencial para o reajuste de outros valores ou para correção monetária periódica.

Além disso, o valor da multa não se relaciona diretamente com o poder de compra dos trabalhadores, ao contrário do que ocorre com verbas salariais. Assim, utilizar o salário mínimo como parâmetro para fixar o valor de uma multa não gera qualquer efeito indexador na economia.

Tese fixada pelo STF: A fixação de multa administrativa em múltiplos do salário mínimo não viola o disposto no art. 7º, IV, da Constituição Federal.

STF. Plenário. ARE 1.409.059/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 05/11/2025 (Repercussão Geral 1.244) (Info 1197).

Imagine a seguinte situação hipotética:

A Drogaria Saúde & Vida Ltda. é um estabelecimento farmacêutico localizado em São Paulo.

Durante fiscalização de rotina, o Conselho Regional de Farmácia do Estado de São Paulo (CRF-SP) constatou que a drogaria estava funcionando sem a presença de farmacêutico responsável técnico devidamente habilitado e registrado no Conselho.

Diante dessa irregularidade, o CRF-SP aplicou multa administrativa no valor de 2 salários mínimos, com fundamento na Lei Federal nº 3.820/1960 (Lei do Conselho de Farmácia) e Lei federal nº 5.724/1971 (Lei que fixa o valor das multas aplicadas pelo Conselho de Farmácia).

Confira a infração de não ter farmacêutico na drogaria, prevista no art. 24 da Lei nº 3.824/1960:

Art. 24. - As empresas e estabelecimentos que exploram serviços para os quais são necessárias atividades de profissional farmacêutico deverão provar perante os Conselhos Federal e Regionais que essas atividades são exercidas por profissional habilitado e registrado.

Parágrafo único - Aos infratores deste artigo será aplicada pelo respectivo Conselho Regional a multa de Cr\$ 500,00 (quinhentos cruzeiros) a Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros).

Veja agora a redação do art. 1º da Lei nº 5.724/1971:

Art. 1º As multas previstas no parágrafo único do artigo 24 e no inciso II do artigo 30 da Lei nº 3.820, de 11 de novembro de 1960, passam a ser de valor igual a 1 (um) salário-mínimo a 3(três) salários-mínimos regionais, que serão elevados ao dôbro no caso de reincidência.

Inconformada, a Drogaria ajuizou ação anulatória de débito fiscal, alegando, dentre outros argumentos, que a multa seria inconstitucional por violar o art. 7º, IV, da Constituição Federal, que estabelece ser “vedada sua vinculação [do salário mínimo] para qualquer fim”:

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

(...)

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

Súmula vinculante 4: Salvo os casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial.

O juiz federal julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da multa, sentença mantida pelo Tribunal Regional Federal.

O Conselho Regional de Farmácia interpôs recurso extraordinário, sustentando que a vedação constitucional não se aplicaria ao caso, pois a multa administrativa não atua como indexador econômico, mas sim como sanção do direito administrativo sancionador.

O STF deu provimento ao recurso do Conselho de Farmácia? É constitucional o uso de múltiplos do salário mínimo como parâmetro para a fixação de multa administrativa?

SIM.

Mudança de entendimento

O STF já havia decidido, em diversas oportunidades, que o art. 1º da Lei nº 5.724/1971 seria inconstitucional em face da vedação de vinculação ao salário mínimo estabelecida pelo art. 7º, IV. Veja:

A multa administrativa prevista no art. 1º da Lei 5.724/1971 não pode ser fixada com base em múltiplos do salário mínimo, por vedação constitucional à sua vinculação.

STF. Tribunal Pleno. ARE 1.255.399 AgR-ED-EDv-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 6/7/2021.

É ilegítima a multa administrativa fixada com base em salário mínimo, segundo reiterada jurisprudência da Corte.

STF. 1ª Turma. ARE 1.398.452 AgR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 7/12/2022.

A multa administrativa vinculada ao salário mínimo é inconstitucional, nos termos da vedação do art. 7º, IV, da Constituição.

STF. 1ª Turma. ARE 1.347.317 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 12/5/2022.

O STF afirmou, contudo, que era necessário mudar seu entendimento.

Por que foi necessário proibir o salário mínimo como indexador econômico?

Essa proibição teve como objetivo evitar que o salário mínimo se tornasse um “indexador econômico” (um índice de reajuste).

Se a Constituição permitisse que o salário mínimo pudesse servir como indexador econômico, o valor e o preço de vários benefícios, produtos e serviços seriam fixados em salário mínimo.

Ex: se não houvesse a vedação, o locador poderia estabelecer no contrato que o valor do aluguel seria de 2 salários mínimos, de forma que todas as vezes que ele aumentasse, o valor pago também seria majorado.

Ex2: o colégio poderia fixar o valor da mensalidade em metade do salário mínimo.

Ex3: a academia poderia estabelecer o valor da mensalidade em 1/3 do salário mínimo etc.

Desse modo, se isso fosse permitido, haveria uma pressão muito grande no momento de aumentar o salário mínimo no país, considerando que ele iria influenciar direta e imediatamente no preço de inúmeros bens. Além disso, todas as vezes que o salário mínimo subisse, o preço desses bens e serviços iriam também aumentar automaticamente, gerando inflação e fazendo com que não houvesse ganho real para o trabalhador, já que todas as outras coisas também ficariam mais caras.

Isso foi muito importante principalmente nas décadas de 1980 e 1990, período no qual a sociedade brasileira viveu momento de hiperinflação e recorreu a diversos artifícios para tentar mitigar os efeitos da perda do poder de compra da moeda.

Vale ressaltar, contudo, que, a partir de uma interpretação teleológica do art. 7º, IV, parte final, da Constituição Federal, conclui-se que a vedação ao uso do salário mínimo “para qualquer fim” não é

absoluta. O que a Constituição proíbe é o uso do salário mínimo como indexador econômico, ou seja, como parâmetro para reajustes automáticos de preços, contratos e salários.

A finalidade da norma é dupla: por um lado, protege a economia brasileira contra os efeitos perversos da indexação, que alimentam a inflação; por outro, protege os próprios trabalhadores, especialmente os que recebem o salário mínimo, ao permitir que o governo implemente uma política de valorização real do piso salarial sem temer as consequências econômicas de uma cascata de reajustes.

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

Diferentemente de verbas remuneratórias (“salário”), a vinculação do salário mínimo a multas não tem sequer o potencial de gerar efeito de indexação econômica.

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

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

Por essa razão, não há impedimento que justifique a proibição de que as multas administrativas sejam fixadas em salários mínimos, conforme já decidiu o STF.

Potenciais impactos de eventual decisão de inconstitucionalidade

Vale ressaltar, por fim, que a declaração de inconstitucionalidade da vinculação da multa ao salário-mínimo geraria enorme insegurança jurídica. Isso porque esse critério é amplamente utilizado em diferentes ramos do Direito (Código Penal, CPC, CPP etc.).

Além disso, comprometeria o poder sancionador dos Conselhos de fiscalização profissional, prejudicando o controle de setores essenciais, como o da saúde pública.

A técnica de congelamento da base de cálculo, adotada pelo STF em casos como a ADPF 325, é aplicável às multas administrativas?

Não. A técnica de congelamento da base de cálculo foi uma solução interpretativa criada pelo STF para compatibilizar o art. 7º, IV, da Constituição com normas que utilizavam o salário mínimo como parâmetro para fixação de verbas remuneratórias. Em vez de declarar a inconstitucionalidade total dessas normas, o STF adotou interpretação conforme à Constituição: o valor devido seria calculado com base no salário mínimo vigente na data do julgamento, permanecendo “congelado” a partir de então. Dessa forma, eventuais reajustes futuros do salário mínimo não atualizariam automaticamente o valor da verba, eliminando o efeito de indexação econômica.

O STF utilizou o congelamento da base de cálculo em diversos julgados que tratavam de pisos salariais e verbas remuneratórias fixados em múltiplos do salário mínimo. O caso paradigmático é a ADPF 325, que analisou a Lei 3.999/1961, a qual estabelecia o piso salarial de médicos, cirurgiões-dentistas e seus auxiliares em múltiplos do salário mínimo. O STF julgou a norma constitucional, mas determinou que os valores fossem calculados com base no salário mínimo vigente na data da publicação da ata de julgamento, vedando reajustamentos automáticos futuros.

A mesma técnica foi adotada em outros precedentes: ADPF 149, ADPF 171, ADI 4.726 e ADPF 151.

Por que essa técnica foi necessária nesses casos? Porque as verbas remuneratórias possuem características que geram potencial de indexação econômica. É precisamente esse efeito cascata que a vedação do art. 7º, IV, da Constituição Federal busca evitar.

Por que a técnica não se aplica às multas administrativas? Porque as multas administrativas possuem natureza completamente distinta das verbas remuneratórias, de modo que não apresentam qualquer potencial de indexação econômica. Além disso, o valor da multa não se relaciona diretamente com o poder de compra dos trabalhadores, diferentemente do que ocorre com verbas remuneratórias. O reajuste do

salário mínimo não gera, por meio das multas, qualquer pressão inflacionária ou cadeia de aumentos na economia.

Tese fixada:

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

STF. Plenário. ARE 1.409.059/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 05/11/2025 (Repercussão Geral 1.244) (Info 1197).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a finalidade da vedação contida no art. 7º, IV, da Constituição Federal, segundo a interpretação teleológica adotada pelo STF?

A finalidade da vedação é impedir que o salário mínimo seja utilizado como indexador econômico. O objetivo é preservar o poder aquisitivo do salário mínimo e possibilitar que seu valor seja aumentado acima da inflação, sem que isso repercuta automaticamente em outras obrigações contratuais ou legais. A norma busca evitar que interesses estranhos aos versados na Constituição venham a ter influência na fixação do valor mínimo a ser observado.

Qual foi o contexto histórico que motivou a inclusão da vedação de vinculação do salário mínimo na Constituição Federal de 1988?

Entre as décadas de 1980 e 1990, o Brasil viveu período de hiperinflação, no qual a sociedade recorreu a diversos artifícios para mitigar a perda do poder de compra da moeda. Uma das principais estratégias era adotar referências desvinculadas do padrão monetário oficial, como o dólar americano, as Unidades Fiscais de Referência (UFIR) e o próprio salário mínimo, buscando assegurar maior estabilidade nos contratos. A quebra do processo de indexação de preços e salários era ponto central para o sucesso do Plano Real, e os Constituintes já haviam se preocupado com essa questão ao estabelecer a regra para impedir o uso do salário mínimo como fator de indexação econômica.

Qual é a distinção entre utilizar o salário mínimo como fator de indexação econômica e utilizá-lo como mera referência paradigmática?

A utilização do salário mínimo como fator de indexação econômica ocorre quando ele serve para reajustar automaticamente valores de forma periódica, gerando cadeia de aumentos que impactam a economia. Já a utilização como mera referência paradigmática ocorre quando o salário mínimo é empregado apenas para definir o valor inicial ou base de determinada obrigação, sem que haja vinculação automática a reajustes futuros. A Constituição veda apenas a primeira hipótese, não impedindo o uso referencial do salário mínimo para fixação de valores.

Qual é o enunciado da Súmula Vinculante 4 e qual sua relação com a interpretação teleológica da vedação constitucional?

A Súmula Vinculante 4 dispõe que, salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial. A súmula refere-se expressamente à vedação ao uso do salário mínimo como indexador, reforçando a interpretação teleológica de que o dispositivo constitucional visa impedir a indexação econômica, e não qualquer menção ao salário mínimo como parâmetro.

Por que a imposição de multas administrativas não possui potencial de gerar efeito de indexação econômica?

A imposição de multa constitui evento pontual, decorrente de infração específica, e não se confunde com valores de natureza continuada, como a remuneração. Trata-se de prestação eventual, vinculada à

violação de obrigações. Essa natureza episódica impede que a multa possa servir de referencial para o reajuste de outros valores ou para a correção monetária periódica. Além disso, o valor da multa não se relaciona diretamente com o poder de compra de trabalhadores, como ocorre em verbas remuneratórias.

Quais seriam as consequências práticas de eventual decisão pela inconstitucionalidade da fixação de multas em múltiplos do salário mínimo?

O ordenamento jurídico brasileiro é repleto de dispositivos que utilizam o salário mínimo como critério para fixação de multas. O Código Penal prevê prestação pecuniária entre 1 e 360 salários mínimos e estabelece o dia-multa como fração do salário mínimo. O CPC prevê multas por descumprimento de decisões em até 10 salários mínimos e por embargos protelatórios em até 2 salários mínimos. O CPP utiliza o salário mínimo para multas em casos de recusa ao serviço de júri. A declaração de inconstitucionalidade geraria amplo vácuo normativo, demandando reestruturação significativa em várias áreas do direito.

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

Lei estadual não pode autorizar que o devedor faça o cancelamento unilateral de empréstimo consignado sem anuência da instituição financeira, mesmo em que ela esteja em liquidação extrajudicial

ODS 16

Caso concreto: uma lei do Estado de Rondônia permitiu que os servidores públicos estaduais cancelassem o desconto consignado em folha sem precisar da autorização do banco que esteja em regime de liquidação extrajudicial.

O STF julgou essa lei inconstitucional por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito (art. 22, I e VII, CF/88).

É inconstitucional lei estadual que impõe o cancelamento, pedido por servidor público civil ou militar, das consignações em folha de pagamento relativas a empréstimos pessoais ou a financiamentos, dispensando a anuência da pessoa jurídica credora (entidade consignatária) que estiver sob o regime de liquidação extrajudicial.

STF. Plenário. ADI 5.022/RO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 05/11/2025 (Info 1197).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado de Rondônia, foi aprovada a Lei Complementar nº 717/2013, que alterou dispositivos da Lei Complementar nº 701/2013, com o objetivo de dispensar a exigência de anuência da instituição financeira em regime de liquidação extrajudicial no pedido de cancelamento da consignação em folha de pagamento feito por servidores públicos estaduais.

Explicando de forma mais simples:

- antes da LC 717/2013, se um servidor quisesse cancelar o desconto do empréstimo em folha, ele precisava apresentar à Administração Pública a anuência da instituição financeira ou seja, a autorização do banco, pois isso fazia parte do contrato que ele havia assinado;
- a nova lei disse que essa autorização não seria necessária quando o banco estivesse em liquidação extrajudicial. Neste caso, o cancelamento do desconto poderia ser feito automaticamente, a pedido do servidor, mesmo sem o consentimento do banco.

Se tiver curiosidade, essa era a redação da Lei:

Art. 1º O § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 701, de 5 de março de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º [...]

§ 2º O pedido de cancelamento formulado pelo servidor, deverá ser acompanhado de comprovação de anuência da entidade consignatária quando for objeto de empréstimo pessoal e financiamentos, salvo quando a entidade consignatária estiver sob regime de liquidação extrajudicial, caso em que a anuência é dispensada e o cancelamento cogente.”

Art. 2º Fica acrescentado o § 3º ao art. 8º da Lei Complementar nº 701, de 5 de março de 2013, com a seguinte redação:

“Art. 8º [...]

§ 3º O disposto no parágrafo anterior do presente artigo, aplica-se a todos os servidores públicos civis e militares do Estado de Rondônia.”

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

O que motivou essa Lei?

A liquidação extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul.

Em setembro de 2012, o Banco Central decretou a liquidação extrajudicial do Banco Cruzeiro do Sul. Esse banco tinha mais de 11 mil contratos de consignado com servidores públicos de Rondônia.

Os servidores de Rondônia que tinham empréstimos com o Cruzeiro do Sul ficaram numa situação delicada: continuavam tendo descontos em folha, mas o banco com quem tinham contratado estava em processo de encerramento, quase falindo.

A Lei veio, portanto, para permitir que esses servidores cancelassem os débitos automaticamente, mesmo que o banco (ou seus administradores judiciais) não concordassem.

ADI

Em 25/07/2013, ou seja, logo depois da aprovação dessa alteração legislativa, o Governador do Estado de Rondônia ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a Lei Complementar estadual. Ele argumentou que a consignação em folha de pagamento de prestações de empréstimo bancário constitui garantia de contrato de mútuo, matéria típica do direito civil, reservada à competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF/88).

Segundo o Governador, o Estado não poderia interferir no contrato de mútuo firmado entre servidor público e instituição financeira, sendo vedado ao devedor revogar unilateralmente cláusula de contrato de empréstimo consignado.

Argumentou, ainda, que o cancelamento unilateral da consignação oneraria a entidade credora e beneficiaria indevidamente o servidor devedor, abrindo margem para a formalização de novos empréstimos.

Por fim, alertou para o possível prejuízo ao erário estadual, diante da possibilidade de o Estado ser responsabilizado pelo inadimplemento dos servidores.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Governador de Rondônia?

SIM.

O Brasil é uma Federação formada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º, da CF/88), sendo os entes autônomos (art. 18 da CF/88).

Essa forma federativa busca equilibrar o poder entre a União e os entes regionais, garantindo-lhes autonomia político-administrativa.

No entanto, essa autonomia não é absoluta, pois a própria Constituição estabelece um sistema de repartição de competências legislativas, a fim de evitar conflitos e garantir a unidade do ordenamento jurídico nacional.

Em temas considerados de interesse nacional, a Constituição atribui exclusivamente à União a função de legislar. É o caso do direito civil e da política de crédito, cuja competência legislativa é privativa da União, conforme o art. 22, incisos I e VII, da CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

(...)

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

Direito Civil e a necessidade de tratamento uniforme para os contratos

O direito civil exige tratamento uniforme em todo o território nacional, especialmente quando se trata de relações contratuais. Por isso, é vedado aos Estados-membros criar regras que interfiram em contratos firmados entre particulares, como no caso de contratos de empréstimos consignados entre servidores públicos e instituições financeiras.

A Lei Complementar estadual nº 717/2013, ao permitir que o servidor público cancele unilateralmente o desconto em folha sem anuência da instituição financeira, altera o conteúdo do contrato de mútuo bancário, que é regulado por normas de direito civil. Essa alteração fere a garantia contratual estabelecida entre as partes e desfigura os termos acordados originalmente, criando um desequilíbrio entre o devedor (servidor) e o credor (instituição financeira).

Interferência na política de crédito nacional

A lei complementar estadual também interferiu na política de crédito, um tema que também é de competência privativa da União, conforme o art. 22, VII, da CF/88.

A política de crédito envolve aspectos econômicos e financeiros de interesse nacional, como a regulação do sistema financeiro, o controle das operações de financiamento e a recuperação de créditos, especialmente em casos de instituições em liquidação extrajudicial.

Ao permitir que servidores cancelem unilateralmente os descontos, sem autorização da instituição credora, a lei estadual compromete diretamente a recuperação de ativos pelas instituições financeiras, o que afeta o funcionamento do mercado e a estabilidade do sistema financeiro. Isso é especialmente problemático em relação às instituições em liquidação extrajudicial, que estão sendo geridas por órgãos federais, como o Banco Central, com regras específicas de liquidação previstas em legislação federal (Leis nº 4.595/1964, 6.024/1974 e 10.820/2003).

Impactos sistêmicos e risco à estabilidade do sistema financeiro

Permitir o cancelamento unilateral dos contratos de consignação coloca em risco a segurança do crédito bancário, especialmente nos casos em que os contratos foram cedidos a outras instituições, como parte de operações financeiras legítimas no mercado.

A possibilidade de o devedor cancelar o contrato de forma unilateral, sem autorização do credor, pode gerar insegurança jurídica, prejuízo ao erário (se o Estado for responsabilizado pelo inadimplemento dos servidores) e desequilíbrio nas operações de crédito.

Esse tipo de interferência pode criar distorções graves na política de crédito nacional, afetando inclusive as metas macroeconômicas do Governo Federal, o que reforça ainda mais a necessidade de centralização normativa da União sobre o tema.

Em suma:

É inconstitucional — por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito (art. 22, I e VII, CF/88) — lei estadual que impõe o cancelamento, pedido por servidor público civil ou militar, das consignações em folha de pagamento relativas a empréstimos pessoais ou a

financiamentos, dispensando a anuência da pessoa jurídica credora (entidade consignatária) que estiver sob o regime de liquidação extrajudicial.

STF. Plenário. ADI 5.022/RO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 05/11/2025 (Info 1197).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o fundamento constitucional que atribui à União a competência para legislar sobre direito civil e política de crédito?

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 22, incisos I e VII, a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito, respectivamente. Essa reserva de competência decorre da opção político-normativa do constituinte originário em assegurar tratamento uniforme dessas matérias no território nacional.

Qual é o princípio que fundamenta o sistema de repartição de competências legislativas no federalismo brasileiro?

O sistema de repartição de competências legislativas adotado pela Constituição de 1988 fundamenta-se no princípio da predominância do interesse. Esse princípio orienta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando atribuições na União (art. 22), ora permitindo seu exercício cooperativo entre os entes federados (arts. 24 e 30, I).

Por que a regulamentação de assuntos pertinentes ao direito civil pressupõe tratamento uniforme no território nacional?

A uniformidade na regulamentação do direito civil é necessária para preservar a integridade das relações jurídicas de natureza civil em todo o país. A opção do constituinte de 1988 por atribuir essa competência privativamente à União visa evitar a fragmentação normativa que poderia comprometer a segurança jurídica das relações contratuais entre particulares.

Por que a política de crédito exige coordenação centralizada pela União?

A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras públicas e privadas demanda coordenação centralizada das políticas de crédito e da regulação das operações de financiamento. Esse entendimento decorre da necessidade de preservar a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e garantir coerência nas políticas macroeconômicas do Governo Federal.

Qual é a natureza jurídica da consignação em folha de pagamento em relação ao contrato de empréstimo bancário?

A consignação em folha de pagamento constitui garantia do contrato de mútuo firmado entre o servidor público e a instituição financeira. Por esse motivo, qualquer norma que autorize o cancelamento unilateral dessa consignação interfere diretamente no pacto contratual, adentrando matéria típica do direito civil.

Por que lei estadual que dispensa a anuência da instituição financeira para cancelamento de consignação viola a competência da União?

A lei estadual que dispensa a anuência da instituição financeira para o cancelamento de consignação em folha viola a competência privativa da União por dois motivos: primeiro, porque regula aspectos econômicos do contrato de empréstimo bancário, matéria típica do direito civil (art. 22, I, CF); segundo, porque interfere nas regras de recuperação de créditos e nas modalidades de operações creditícias, matérias inseridas na política de crédito (art. 22, VII, CF).

Os Estados-membros podem legislar sobre as modalidades de crédito praticadas por seus bancos públicos?

Não. O sistema de repartição de competências adotado pela Constituição de 1988 obsta que os Estados e o Distrito Federal legissem livremente acerca das modalidades de crédito praticadas por seus bancos públicos. A coordenação centralizada das políticas de crédito é necessária para preservar a uniformidade do sistema financeiro nacional.

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

Estados não podem impor às concessionárias de energia elétrica obrigações de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) diferentes das previstas na legislação federal, por se tratar de competência privativa da União para legislar sobre energia

ODS 16

Caso concreto: a Lei estadual nº 18.330/2022 criou a Política Estadual de Transição Energética Justa em Santa Catarina, buscando substituir gradualmente a matriz energética baseada no carvão mineral por fontes mais limpas. A norma não determinou o fim imediato do uso do carvão, mas estabeleceu mecanismos, diretrizes e instrumentos para uma mudança progressiva que concilie proteção ambiental, preservação de empregos e desenvolvimento regional. Um partido político propôs ADI contra diversos dispositivos da lei, argumentando que ela funcionaria como fachada para favorecer a cadeia carbonífera sem fixar prazo real para a transição. Alegou também vícios formais.

O STF rejeitou quase todos os argumentos e declarou inconstitucional apenas o § 5º do art. 34 da lei, que obrigava empresas geradoras, distribuidoras e transmissoras de energia instaladas no estado a destinar pelo menos 5% dos recursos obrigatórios de pesquisa e desenvolvimento a projetos específicos ligados ao carvão mineral. Para o STF, esse dispositivo invadia a competência da União ao impor direcionamento obrigatório desses investimentos, razão pela qual foi afastado, mantendo-se o restante da política de transição energética. Decidiu a Corte: É inconstitucional — por violar as competências administrativa e legislativa da União para dispor sobre energia elétrica, bem como por interferir nas relações contratuais entre as concessionárias e o poder concedente federal (art. 21, XII, b; 22, IV; e 175, CF/88) — norma estadual que obriga as empresas geradoras, transmissoras e distribuidoras de energia a destinarem percentual mínimo de seus recursos a projetos específicos.

O restante da lei foi considerado constitucional:

É constitucional — e não viola o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88) — a lei catarinense que institui a política de transição energética justa direcionada à redução das emissões de carbono, em especial, a diminuição progressiva do uso de carvão na geração elétrica.

STF. Plenário. ADI 7.332/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 05/11/2025 (Info 1197).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

A Lei nº 18.330/2022 instituiu a Política Estadual de Transição Energética Justa e o Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina.

A lei teve por objetivo promover uma mudança gradual da matriz energética baseada em carvão mineral para modelos mais sustentáveis e de baixa emissão de carbono na região sul do estado, onde historicamente se concentra a atividade carbonífera.

Vale ressaltar, contudo, que, em vez de determinar o encerramento imediato das atividades ligadas ao carvão, a lei previu mecanismos para conciliar a proteção ambiental com a preservação de empregos e o desenvolvimento econômico regional, estabelecendo princípios, diretrizes e instrumentos para que essa transição ocorra de forma planejada e progressiva.

Assim, a lei reconheceu a necessidade de abandonar gradualmente o carvão mineral como fonte energética, mas de uma forma que minimize os impactos econômicos e sociais nas comunidades que dependem dessa atividade.

Por que abandonar o carvão?

A cadeia produtiva do carvão mineral apresenta problemas socioambientais, sendo seu principal problema a liberação massiva de Gases de Efeito Estufa (GEE), especialmente o dióxido de carbono, que acelera as mudanças climáticas e viola compromissos internacionais como o Acordo de Paris, além de gerar poluição atmosférica e passivos ambientais tóxicos que comprometem o solo, a água e a saúde pública, causando doenças respiratórias e cardiovasculares.

ADI

O partido político Rede Sustentabilidade ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) impugnando diversos dispositivos da referida lei.

A agremiação partidária sustentou que a legislação seria uma “fachada legislativa” utilizada como subterfúgio para promover incentivos à cadeia produtiva do carvão mineral, travestida de plano de transição energética, sem estabelecer prazo para o abandono do uso desse combustível fóssil.

No plano da inconstitucionalidade formal, a Rede argumentou que os arts. 16, inciso III; 28; 29; 30; 38 e 39 da lei estadual estariam eivados de vício de iniciativa, porquanto teriam sido introduzidos por emendas parlamentares ao projeto de lei de iniciativa do Governador, criando órgãos da Administração Pública e gerando aumento de despesas, em violação aos arts. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 63, inciso I, da Constituição Federal.

Quanto aos §§ 4º e 5º do art. 34, alegou violação à competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV, da CF) e para explorar os serviços de energia elétrica (art. 21, XII, “b”, da CF), uma vez que o dispositivo impunha às empresas do setor elétrico a obrigação de investir percentual mínimo de recursos em pesquisa e desenvolvimento em projetos específicos relacionados ao carvão mineral.

Em relação ao art. 42 e seu parágrafo único, sustentou que a norma estabeleceria uma excludente de responsabilidade ambiental para o adquirente de recursos minerais provenientes de empreendimentos licenciados, violando a competência concorrente da União para editar normas gerais sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, da CF) e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental (art. 225 da CF).

No aspecto material, a requerente defendeu que os dispositivos que estruturam a política de transição energética violariam os arts. 170, incisos V e VI, e 225 da Constituição, por fomentarem a cadeia produtiva do carvão mineral ao invés de promoverem efetiva transição para fontes renováveis, contrariando compromissos climáticos internacionais como o Acordo de Paris.

Argumentou, ainda, que a composição do Conselho Gestor (art. 17, § 3º) violaria o princípio democrático (art. 1º, parágrafo único, da CF) e a igualdade (art. 5º, I, da CF), por não prever assento para representante da sociedade civil. Por fim, alegou que a criação do Fundo Estadual de Transição Energética Justa (arts. 38 e 39) desrespeitaria as normas constitucionais sobre fundos públicos (arts. 167, IV, IX e XIV, e 168 da CF).

O que decidiu o STF?

O STF praticamente rejeitou todos os argumentos do autor e declarou a inconstitucionalidade apenas do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330/2022 do Estado de Santa Catarina.

Esse dispositivo determinava que as empresas de energia elétrica instaladas em Santa Catarina (sejam geradoras, distribuidoras ou transmissoras) deveriam obrigatoriamente destinar, no mínimo, 5% dos recursos que já são legalmente obrigadas a investir em pesquisa e desenvolvimento para projetos específicos relacionados ao carvão mineral. Esses projetos deveriam envolver o desenvolvimento de tecnologias para aproveitamento de resíduos e subprodutos da queima do carvão, tratamento dos gases poluentes emitidos e aprimoramento de técnicas de baixo carbono na combustão desse combustível fóssil.

Veja a redação do dispositivo:

Art. 34 (...)

§ 5º As empresas geradoras, operadoras de distribuição e de transmissão de energia instaladas no Estado de Santa Catarina deverão investir, no mínimo, 5% (cinco por cento) da verba destinada à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D), de que tratam a Lei federal nº 9.991, de 2000, e a Lei nº 10.297, de 1996, em projetos de desenvolvimento tecnológico relativos à utilização e/ou destinação de subprodutos e resíduos, ao tratamento dos gases produzidos e a tecnologias de baixo carbono da combustão de carvão mineral, em observância ao disposto no art. 1º da Resolução nº 2, de 10 de fevereiro de 2021, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Em termos práticos, a lei federal já obriga as concessionárias de energia a investir determinado percentual de suas receitas em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico, cabendo à União definir como esses recursos devem ser aplicados. O que Santa Catarina tentou fazer foi “direcionar” parte desses investimentos para projetos ligados à cadeia do carvão mineral existente no estado.

Por que o STF julgou esse dispositivo inconstitucional?

Pois essa imposição estadual:

- invade a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica; e
- interfere indevidamente nos contratos de concessão firmados entre as empresas e o governo federal.

Compete à União disciplinar a exploração, a legislação e as condições contratuais do setor elétrico, de modo que apenas lei federal pode fixar percentuais e critérios para aplicação de receitas.

Como essa matéria já é regulada pela Lei nº 9.991/2000, com as alterações da Lei nº 15.103/2025, não existe espaço para atuação legislativa dos estados.

É inconstitucional norma estadual que obriga as empresas geradoras, transmissoras e distribuidoras de energia a destinarem percentual mínimo de seus recursos a projetos específicos.

Essa previsão viola as competências administrativa e legislativa da União para dispor sobre energia elétrica, bem como por interferir nas relações contratuais entre as concessionárias e o poder concedente federal (art. 21, XII, “b”; art. 22, IV; e art. 175, da CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.332/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 05/11/2025 (Info 1197).

O STF julgou todos os demais dispositivos constitucionais.

Vejamos abaixo um resumo dos argumentos da Corte.

Inexistência de vício de iniciativa nos arts. 16, III; 28; 29; 30; 38 e 39 da Lei estadual

A Rede Sustentabilidade sustentou a existência de inconstitucionalidade formal nos referidos dispositivos, por vício de iniciativa, argumentando que teriam sido inseridos por emendas parlamentares ao projeto de lei de iniciativa do Governador, criando órgãos da Administração Pública e gerando aumento de despesas, em afronta aos arts. 61, § 1º, II, “e”, e 63, I, da Constituição Federal.

O STF afastou essa alegação.

É possível que o parlamentar emende projetos de iniciativa reservada ao Executivo, desde que atendidos dois requisitos cumulativos:

- 1) ausência de aumento de despesa; e
- 2) pertinência temática entre a emenda e o projeto original.

No caso concreto, ambos os requisitos foram atendidos. Verificou a existência de estrita pertinência temática entre as emendas e o conteúdo do projeto original, todas relacionadas à política de transição

energética do Estado de Santa Catarina. Além disso, não se extraiu das disposições impugnadas qualquer aumento direto e imediato de despesa pública.

No que tange ao Comitê Administrativo de Acompanhamento, esclareceu que não houve criação de novo órgão, mas mera previsão de instância de implementação da política pública, com atribuições próprias do Executivo estadual.

A criação do Fundo Estadual de Transição Energética Justa, por emenda parlamentar, não implicou, por si, aumento de despesa, pois sua constituição se dará por recursos eventuais e de múltiplas fontes.

Constitucionalidade do art. 42 da lei estadual

A requerente sustentou que o art. 42, caput e parágrafo único, da Lei estadual violaria o art. 24, VIII, da CF/88 (competência concorrente para legislar sobre responsabilidade por dano ambiental) e os §§ 2º e 3º do art. 225, que tratam do dever de recuperação ambiental e da responsabilização por condutas lesivas ao meio ambiente.

O STF rejeitou os argumentos.

O caput do art. 42 não afasta a responsabilidade ambiental objetiva, mas apenas reconhece que a aquisição de recursos minerais de fornecedor licenciado pode, ou não, eximir o adquirente da responsabilidade ambiental. A norma visa, portanto, incentivar a regularização ambiental e coibir o uso de recursos oriundos de atividades não licenciadas.

O parágrafo único dispõe que a simples aquisição de recursos minerais de empreendimentos licenciados, por si só, não gera responsabilidade por danos ambientais.

Constitucionalidade material da política de transição energética

A autora sustentou que os dispositivos estruturantes da política estadual de transição energética estariam em desacordo com os arts. 170, V e VI, e 225 da CF/88, por promoverem a cadeia produtiva do carvão mineral, em prejuízo das fontes renováveis de energia.

O STF rejeitou a alegação afirmando que a política de transição energética está orientada por princípios que conciliam preservação ambiental, desenvolvimento socioeconômico, inclusão social, livre concorrência e justiça distributiva na transição para fontes de energia de baixa emissão de carbono.

A transição energética é, por sua própria natureza, gradual. Alterações bruscas, ainda que bem-intencionadas, podem resultar em descompasso com outros valores constitucionais, como o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a promoção do pleno emprego.

As políticas públicas ambientais devem ser compatibilizadas com outros valores constitucionais, como o emprego, o consumo e a livre iniciativa.

Assim, reconheceu a constitucionalidade material da política pública estadual de transição energética.

Constitucionalidade da composição do Conselho Gestor (art. 17, § 3º)

A requerente sustentou que a ausência de representante da sociedade civil no Conselho Gestor afrontaria o princípio democrático (art. 1º, parágrafo único, da CF/88) e o princípio da igualdade (art. 5º, I, da CF/88). Esse argumento também foi rejeitado pelo STF.

O Conselho Gestor é apenas um dos quatro colegiados previstos na estrutura da política pública, conforme o art. 16 da lei, que também institui o Comitê Técnico, o Comitê Administrativo de Acompanhamento e Grupos de Trabalho.

A sociedade civil está expressamente representada no Comitê Administrativo de Acompanhamento (art. 29), colegiado com atribuições relevantes, como articulação, coordenação e aprovação do Plano de Transição Justa.

Assim, há efetiva participação popular na execução e fiscalização da política pública, não se podendo concluir que a ausência de assento da sociedade civil em apenas um colegiado comprometa o princípio democrático.

A Constituição assegura o direito à participação social, mas não impõe uma forma única de concretização. A escolha quanto à composição dos colegiados está dentro da margem de conformação dos Poderes Legislativo e Executivo.

Constitucionalidade dos dispositivos referentes ao Fundo Estadual de Transição Energética Justa

A requerente alegou que os arts. 38 e 39 da Lei estadual nº 18.330/2022, ao instituírem o Fundo Estadual de Transição Energética Justa, violariam os arts. 167, incisos IV, IX e XIV, e 168 da CF/88.

A Constituição veda a destinação direta de sobras orçamentárias de duodécimos a fundos públicos, obrigando sua devolução ao caixa único do Tesouro. Contudo, não há impedimento para que, uma vez incorporados ao caixa único, esses recursos sejam, por decisão do Poder Executivo, redirecionados a fundos públicos, como o ora em análise.

Assim, o dispositivo não viola a regra constitucional, pois não se está diante de transferência direta dos duodécimos ao fundo, tampouco de sua vinculação à margem da devolução ao Tesouro.

Quanto à alegação de afronta ao art. 167, XIV, da CF/88 (que veda a criação de fundo público para finalidades que possam ser alcançadas por simples vinculação de receitas), o STF entendeu que essa análise ultrapassa os limites do controle abstrato de constitucionalidade. A questão diz respeito ao juízo político-legislativo de conveniência administrativa, insuscetível de apreciação jurisdicional nesse tipo de ação, salvo em casos de manifesta irrazoabilidade ou desvio de finalidade, o que não se verifica no caso concreto.

Em suma:

É constitucional — e não viola o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88) — a lei catarinense que institui a política de transição energética justa direcionada à redução das emissões de carbono, em especial, a diminuição progressiva do uso de carvão na geração elétrica. STF. Plenário. ADI 7.332/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 05/11/2025 (Info 1197).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Quais são os requisitos constitucionais para que emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo sejam consideradas válidas?

Para que emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo sejam constitucionais, é necessário o cumprimento cumulativo de dois requisitos: que não ocorra aumento de despesas e que haja estreita pertinência temática entre as emendas e o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo. A possibilidade de os parlamentares emendarem projetos de iniciativa privativa constitui garantia democrática inserida na ampla margem de atuação do Poder Legislativo.

Por que a mera previsão legislativa de instituição de comitê ou fundo público vinculado a órgão do Poder Executivo, sem criação de cargos remunerados, não configura aumento de despesas para fins de análise de vício de iniciativa?

A previsão de comitê ou fundo público não implica criação de órgão da administração pública, sendo mera previsão de instrumento para implementação e execução de política pública. Trata-se de especificação de atribuições já próprias do Executivo, o que não se confunde com a instituição de órgão ou reestruturação da Administração que demandasse provocação privativa do chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, "e", e 63, I, da Constituição Federal.

Qual é o fundamento constitucional para que norma estadual que imponha às empresas de energia elétrica obrigação de destinar percentual de recursos a projetos específicos seja considerada inconstitucional?

Norma estadual que estabeleça percentuais mínimos de aplicação de recursos por empresas geradoras, operadoras de distribuição e de transmissão de energia viola a competência privativa da União para

legislar sobre energia (art. 22, IV, da CF) e para explorar os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, "b", da CF). Além disso, tal norma interfere indevidamente na relação jurídico-contratual estabelecida entre as concessionárias e o poder concedente federal, violando o art. 175 da Constituição Federal.

Por que admitir a atuação legislativa dos estados em matéria de energia elétrica pode representar interferência indevida em contratos federais?

Admitir a atuação legislativa estadual em matéria de energia elétrica significa permitir que os estados interfiram em contratos não firmados por eles e alterem ajustes cujas consequências econômicas e fáticas não podem prever, porque não conhecem a fundo a área afetada, nem suportar os efeitos dessas alterações. A competência para definir os termos da exploração do serviço de fornecimento de energia elétrica, inclusive sob regime de concessão, cabe privativamente à União.

Qual é a natureza jurídica da responsabilidade ambiental no ordenamento brasileiro e quais são seus pressupostos configuradores?

A responsabilidade por danos ambientais no Brasil é objetiva, conforme o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81. Uma vez adotada a responsabilidade objetiva, seus pressupostos configuradores são: a existência de atividade de risco para a saúde e o meio ambiente, o dano ou o risco de dano efetivo ou potencial, e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado lesivo. O poluidor responde mesmo em caso de dano involuntário, não se exigindo previsibilidade ou má-fé.

Por que norma estadual que preveja que a mera aquisição de recursos minerais de empreendimentos licenciados não é causa de responsabilização do adquirente não viola a legislação federal sobre responsabilidade ambiental?

A norma não viola a legislação federal porque a mera aquisição de recursos minerais não pode ser pressuposto da responsabilização ambiental do adquirente se estiverem ausentes os demais elementos, entre os quais o nexo causal, essencial à configuração de responsabilidade. Embora a responsabilidade civil ambiental seja objetiva, faz-se imprescindível a demonstração da existência de nexo de causalidade apto a vincular o resultado lesivo ao comportamento daquele a quem se reputa a condição de agente causador.

Por que a ausência de representante da sociedade civil em um único colegiado de política pública não configura violação ao princípio democrático quando outros colegiados da mesma política preveem essa participação?

A despeito de o texto constitucional consagrar o princípio democrático e impor ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar o meio ambiente, esses dispositivos não determinam o modo pelo qual a participação comunitária deve se concretizar, cabendo ao legislador essa definição. Quando a política pública prevê diversos colegiados e em parte deles há participação da sociedade civil, considera-se contemplada a participação social, sendo legítima a opção por não incluir representante da sociedade civil em todos os comitês instituídos.

Qual é a distinção entre a previsão abstrata de fontes de recursos para um fundo público e a efetiva garantia de recursos financeiros para seu funcionamento?

A previsão abstrata de fontes de recursos na lei instituidora de um fundo não é suficiente para garantir recursos financeiros para fazer frente aos desembolsos do fundo. A efetiva garantia de recursos só ocorre mediante atos concretos que transfiram montantes financeiros para o fundo, como a previsão na Lei Orçamentária Anual com criação da unidade orçamentária e abertura de crédito especial. Por isso, a mera criação legislativa de fundo não implica aumento de despesas.

DIREITO ADMINISTRATIVO

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O Estado responde objetivamente pelos danos causados por policiais aos participantes de manifestação; cabe ao poder público provar eventual excludente de responsabilidade; não se presume a culpa exclusiva da vítima unicamente pelo fato de estar presente na manifestação

Importante!!!

ODS 16

Caso adaptado: em abril de 2015, professores da rede pública de ensino do Estado do Paraná organizaram uma manifestação pacífica em frente à Assembleia Legislativa para protestar contra um projeto de lei que alterava o regime previdenciário da categoria. A Polícia Militar foi acionada para conter os manifestantes e, durante a operação, houve confronto generalizado. Diversos professores ficaram feridos em decorrência da ação policial, inclusive com uso de bombas de gás lacrimogêneo, balas de borracha e cassetetes. Nos meses seguintes, diversas vítimas ajuizaram ações de indenização por danos morais e físicos contra o Estado do Paraná, alegando uso excessivo e desproporcional da força policial. O TJPR, em IRDR, fixou tese no sentido de que só seriam indenizados os casos em que a vítima conseguisse comprovar que era um “terceiro inocente”, ou seja, que não participava da manifestação nem teria dado causa à reação dos policiais. O Ministério Público recorreu ao STF, defendendo que essa exigência violava a responsabilidade objetiva prevista na Constituição Federal, pois caberia ao Estado (e não à vítima) demonstrar eventual excludente. O Supremo deu provimento ao recurso do MP.

É inconstitucional — por violar o princípio da responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CF/88) e restringir indevidamente o direito fundamental de reunião (art. 5º, XVI, CF/88) — a tese que condiciona a responsabilização do ente público por danos causados durante manifestações populares à comprovação, pela vítima, de que não estava envolvida na manifestação ou operação policial

Teses de julgamento fixadas pelo STF:

I) O Estado do Paraná, em conformidade com postulados adotados pelo Supremo Tribunal Federal na fixação da tese no Tema nº 1.055 da Repercussão Geral, responde objetivamente pelos danos concretos diretamente causados por ação de policiais durante a 'Operação Centro Cívico', ocorrida em 29 de abril de 2015. Cabe ao ente público demonstrar, em cada caso, os fatos que comprovem eventual excludente da responsabilidade civil, não havendo coisa julgada criminal a ser observada;

II) Não se presume o reconhecimento da excludente de culpa exclusiva da vítima unicamente pelo fato desta estar presente na manifestação.

STF. Plenário. RE 1.467.145/PR, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 30/10/2025 (Info 1197).

RELEMBRANDO O QUE O STF DECIDIU NO TEMA 1.055

Imagine a seguinte situação hipotética:

No ano de 2000, durante um protesto de professores na capital paulista, um repórter fotográfico foi atingido no olho esquerdo por bala de borracha disparada pela Polícia Militar de São Paulo, o que lhe causou a perda de 90% da visão.

A vítima ajuizou ação de indenização por danos morais e materiais contra o estado de São Paulo.

O pedido foi julgado improcedente pelas instâncias ordinárias.

O TJ/SP reconheceu que o ferimento foi causado pela bala de borracha disparada pelo policial militar. No entanto, entendeu que não ficou demonstrado abuso ou excesso na conduta policial. Para o TJ/SP a vítima assumiu o risco ao permanecer fotografando o conflito instaurado em manifestação pública. Logo, o acidente teria sido causado por culpa exclusiva do repórter. A vítima interpôs recurso extraordinário.

O que decidiu o STF? O repórter tem direito de ser indenizado?

SIM. Vamos entender com calma.

Requisitos da responsabilidade civil do Estado

A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva e baseia-se na teoria do risco administrativo.

Para a configuração do dever de indenizar, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos:

- a) ocorrência do dano;
- b) ação ou omissão administrativa;
- c) existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa; e
- d) ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

A responsabilidade civil do Estado em caso de omissão também é objetiva?

SIM. A jurisprudência do STF tem entendido que também é objetiva a responsabilidade civil decorrente de omissão, seja das pessoas jurídicas de direito público, seja das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. Nesse sentido:

No tocante ao art. 37, § 6º, da Carta Magna, o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria encontra-se firmado no sentido de que as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público respondem objetivamente por suas ações ou omissões em face de reparação de danos materiais suportados por terceiros.

STF. 1ª Turma. ARE 1043232 AgR, Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 01/09/2017.

Responsabilidade objetiva não é absoluta

O princípio da responsabilidade objetiva não é absoluto.

Como se adota a teoria do risco administrativo, o Estado poderá eximir-se do dever de indenizar caso prove alguma causa excludente de responsabilidade:

- a) caso fortuito ou força maior;
- b) culpa exclusiva da vítima;
- c) culpa exclusiva de terceiro.

Em regra, não há que se falar em culpa exclusiva da vítima neste caso

O art. 37, § 6º, da CF/88 prevê a responsabilidade civil objetiva do Estado quando presentes e configurados a ocorrência do dano, o nexo causal entre o evento danoso e a ação ou omissão do agente público, a oficialidade da conduta lesiva e a inexistência de causa excludente da responsabilidade civil (força maior, caso fortuito ou comprovada culpa exclusiva da vítima).

Não é adequado, no entanto, atribuir a profissional da imprensa culpa exclusiva pelo dano sofrido, por conduta de agente público, somente por permanecer realizando cobertura jornalística no local da manifestação popular no momento em que ocorre um tumulto, sob pena de ofensa ao livre exercício da liberdade de imprensa e ao direito-dever de informar.

A ótica adotada pelo TJ no sentido de que houve culpa exclusiva do repórter fotográfico acaba por inibir a cobertura jornalística, violando o direito ao exercício profissional, bem como o direito-dever de informar (art. 5º, IX, XIII e XIV e art. 220 da CF/88).

Para o STF, a PM/SP não levou em conta diretrizes básicas de conduta em eventos públicos nem os protocolos de uso de armas não letais. Além disso, a análise dos fatos exclui a possibilidade de culpa exclusiva da vítima porque, segundo protocolos internacionais, balas de borracha só podem ser desferidas da cintura pra baixo.

Exceção

Haverá culpa exclusiva da vítima e, portanto, ausência do dever de indenizar se o profissional de imprensa descumprir as orientações da polícia e entrar em áreas nas quais o acesso está restringido.

Conclusão:

O Estado responde de forma objetiva pelos danos causados a profissional de imprensa ferido, por policiais, durante cobertura jornalística de manifestação pública em que ocorra tumulto ou conflito, desde que o jornalista não haja descumprido ostensiva e clara advertência quanto ao acesso a áreas definidas como de grave risco à sua integridade física, caso em que poderá ser aplicada a excludente da responsabilidade por culpa exclusiva da vítima.

Tese fixada pelo STF: “É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física.”

STF. Plenário. RE 1209429/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 10/6/2021 (Repercussão Geral – Tema 1055) (Info 1021).

VEJAMOS AGORA COMO O STF INTERPRETOU O TEMA 1.055 NO CASO “OPERAÇÃO CENTRO CÍVICO”, NO ESTADO DO PARANÁ

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

Em 29 de abril de 2015, professores da rede pública de ensino do Estado do Paraná organizaram uma manifestação pacífica em frente à Assembleia Legislativa, no Centro Cívico de Curitiba, para protestar contra um projeto de lei que alterava o regime previdenciário da categoria.

A Polícia Militar foi acionada para conter os manifestantes e, durante a operação, houve confronto generalizado. Diversos professores ficaram feridos em decorrência da ação policial, inclusive com uso de bombas de gás lacrimogêneo, balas de borracha e cassetetes.

Nos meses seguintes, diversas vítimas ajuizaram ações de indenização por danos morais e físicos contra o Estado do Paraná, alegando uso excessivo e desproporcional da força policial.

Paralelamente, foi instaurado Inquérito Policial Militar para apurar a conduta dos policiais. Ao final, o inquérito foi arquivado com o reconhecimento de que os agentes agiram em estrito cumprimento do dever legal e em legítima defesa.

Diante do grande número de ações de indenização semelhantes, o Estado do Paraná requereu a instauração de um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR).

O Tribunal de Justiça do Paraná julgou o IRDR e entendeu que só seriam indenizados os casos em que a vítima conseguisse comprovar que era um “terceiro inocente”, ou seja, que não participava da manifestação nem teria dado causa à reação dos policiais. A tese fixada pelo TJPR foi a seguinte:

“A responsabilidade civil do Estado pelos atos praticados por seus agentes durante a denominada 'Operação Centro Cívico' ficará restrita aos casos em que a vítima comprovar, além dos demais requisitos legalmente exigidos, que era terceiro inocente – pessoa que não estava envolvida na manifestação ou na referida operação –, e que não deu causa à reação do agente.”

O Ministério Público do Paraná interpôs recurso extraordinário, alegando que a tese violava o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva do Estado. Argumentou que não cabe à vítima provar que é "terceiro inocente", mas sim ao Estado demonstrar eventual excludente de responsabilidade.

O STF concordou com essa tese fixada pelo TJPR?

NÃO.

Conforme vimos acima, o STF, no Tema 1.055, fixou a seguinte tese:

É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física.

STF. Plenário. RE 1209429/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 10/6/2021 (Repercussão Geral – Tema 1055) (Info 1021).

Fixou-se, no paradigma, hipótese de responsabilidade objetiva por danos causados a profissional de imprensa ferido pela polícia, durante cobertura jornalística de manifestação popular.

Como se nota, a jurisprudência pacificada do STF pauta-se na aplicação da teoria do risco administrativo, consagrada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal. A responsabilidade civil objetiva do Estado funda-se no dever de ressarcir os prejuízos sofridos por terceiros em decorrência dos riscos da sua atuação administrativa. Nesse sentido:

A responsabilidade civil do Estado é objetiva, fundamentada no risco administrativo, sendo irrelevante a licitude ou ilicitude da ação administrativa para fins de indenização.

Caracterizados o dano, a ação administrativa e o nexo causal, o Estado deve reparar o prejuízo suportado pelo particular em razão de atuação estatal, regular ou irregular, fundada no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais.

STF. 2ª Turma. RE 113.587, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 18/2/1992.

É possível a mitigação ou a exclusão da responsabilidade objetiva do Estado nos casos em que restar comprovada a ocorrência de:

- a) culpa exclusiva da vítima;
- b) fato de terceiro; e
- c) caso fortuito ou força maior.

Para o STF, contudo, tais excludentes não podem ser aplicadas de forma presumida, geral e abstrata, nos moldes do que foi fixado na tese em IRDR pelo TJPR.

O Estado não pode ser exonerado, de forma automática, de sua responsabilidade de reparar eventuais danos decorrentes da atuação policial pelo simples fato de as vítimas estarem exercendo seu direito constitucional de manifestação. É imprescindível a análise do contexto fático específico de cada caso concreto. A dispensa dessa avaliação comprometeria o conteúdo essencial do direito fundamental à liberdade de reunião, previsto no art. 5º, XVI, da CF/88:

Art. 5º [...]

XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; Registro que o direito de reunião é decorrência lógica das liberdades de expressão e de manifestação do pensamento, logo não se pode impor ao cidadão que ele prove não estar

exercendo tal direito para ser indenizado em caso de dano concreto derivado diretamente de ação policial.

O direito de reunião é decorrência lógica das liberdades de expressão e de manifestação do pensamento, logo não se pode impor ao cidadão que ele prove não estar exercendo tal direito para ser indenizado em caso de dano concreto derivado diretamente de ação policial.

É importante destacar que é dever do Estado prevenir atos de violência e preservar a integridade física de todas as pessoas presentes, independentemente de serem manifestantes ou não. O descumprimento desse dever enseja a responsabilidade objetiva do Estado, cuja exclusão decorrerá da prova, pelo ente público, do rompimento do nexo de causalidade entre o dano verificado e a conduta estatal, em cada caso concreto, consoante Tese RG nº 1.055 do STF.

Assim, condicionar a responsabilização objetiva do Estado à prova, pela vítima, “que era terceiro inocente - pessoa que não estava envolvida na manifestação ou na referida operação -, e que não deu causa à reação do agente”, significa instituir um ônus desproporcional aos manifestantes, inviabilizando o próprio exercício do direito de reunião.

Deve-se conferir ampla efetividade não só à garantia constitucional de responsabilização objetiva do estado (art. 37, §6º, CF/88), mas também às liberdades de reunião, de expressão e de manifestação do pensamento (arts. 5º, IV, IX, XVI; e 220, da CF/88).

Dessa feita, eventuais restrições ou condicionantes não previstas no texto constitucional devem ser afastadas. Logo, irrelevante o reconhecimento da licitude ou da ilicitude da conduta dos policiais na esfera penal, dado que “a responsabilidade civil é independente da criminal” (art. 935 do Código Civil).

Além disso, eventual caracterização de culpa do agente público é aferida de forma subjetiva e apenas em ações regressivas manejadas pelo ente público eventualmente condenado (teoria da dupla garantia), ao passo que a responsabilização do Estado se dá independentemente de dolo ou culpa, desde que comprovados:

- a) o dano;
- b) a ação administrativa; e
- c) o nexo de causalidade entre o dano e a ação administrativa.

No Tema 1.055, o STF, embora tenha ratificado a possibilidade da invocação de excludentes da responsabilização civil do Estado, no contexto de manifestações e tumultos entre policiais e manifestantes, não previu tese genérica atribuindo às vítimas o ônus da prova de não ocorrência de sua “culpa exclusiva”.

Pelo contrário, o STF afirmou que a responsabilidade civil do Estado, nesse contexto, é objetiva, cabendo a este, portanto, o ônus de comprovar a ocorrência de:

- a) fato exclusivo da vítima;
- b) fato de terceiro; e
- c) caso fortuito ou força maior.

No Tema 1.055, o STF afirmou que a regra geral do ônus da prova previsto nos incisos do art. 373 do CPC somente pode ser excepcionada por lei ou por decisão judicial fundamentada que analise as peculiaridades do caso concreto e que oportunize a parte a se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído, de modo que a redistribuição da carga probatória mediante a fixação de tese vinculante em IRDR também viola as disposições legais que regem a matéria.

A admissão de excludentes de responsabilidade civil por parte do Estado, tal qual a “culpa exclusiva da vítima”, não deve ser abstratamente presumida, unicamente pelo fato de se estar presente em reunião pública. Nessas hipóteses, incumbe ao Estado comprovar a culpa da vítima à luz do caso concreto, por exemplo mediante registros de câmeras existentes em logradouros públicos, estabelecimentos privados, uniformes dos policiais ou dos veículos de imprensa.

Com base nisso, o Plenário do STF, por maioria, deu provimento ao recurso do MPPR para reformar o acórdão do TJPR.

Teses de julgamento fixadas pelo STF:

I) O Estado do Paraná, em conformidade com postulados adotados pelo Supremo Tribunal Federal na fixação da tese no Tema nº 1.055 da Repercussão Geral, responde objetivamente pelos danos concretos diretamente causados por ação de policiais durante a 'Operação Centro Cívico', ocorrida em 29 de abril de 2015. Cabe ao ente público demonstrar, em cada caso, os fatos que comprovem eventual excludente da responsabilidade civil, não havendo coisa julgada criminal a ser observada;

II) Não se presume o reconhecimento da excludente de culpa exclusiva da vítima unicamente pelo fato desta estar presente na manifestação.

STF. Plenário. RE 1.467.145/PR, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 29/10/2025 (Info 1197).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual teoria fundamenta a responsabilidade civil do Estado por danos causados a terceiros em decorrência de atos comissivos de seus agentes?

A responsabilidade civil do Estado por atos comissivos de seus agentes é regida pela teoria do risco administrativo, consagrada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Essa teoria estabelece que o Estado deve ressarcir os prejuízos sofridos por terceiros em decorrência dos riscos inerentes à sua atuação administrativa, independentemente de dolo ou culpa do agente público.

Quais são os requisitos necessários para a configuração da responsabilidade civil objetiva do Estado?

Para a configuração da responsabilidade civil objetiva do Estado, exige-se a comprovação de três requisitos:

- a) o dano efetivamente sofrido pelo particular;
- b) a ação administrativa praticada pelo agente público e o nexo de causalidade entre o dano e
- c) a conduta estatal.

A demonstração desses elementos é suficiente para ensejar o dever de indenizar, sendo desnecessária a análise do elemento subjetivo do agente.

A licitude ou ilicitude da conduta do agente público influencia na responsabilização objetiva do Estado?

A licitude ou ilicitude da conduta do agente público é irrelevante para fins de responsabilização objetiva do Estado. Isso ocorre porque o dever de indenizar fundamenta-se no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais, de modo que, se o particular sofreu prejuízo em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização.

Quais são as excludentes da responsabilidade civil objetiva do Estado admitidas pela jurisprudência?

A jurisprudência admite a mitigação ou exclusão da responsabilidade objetiva do Estado nos casos em que restar comprovada a ocorrência de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro ou caso fortuito e força maior. Essas excludentes rompem o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano, afastando o dever de indenizar.

A quem incumbe o ônus de provar a ocorrência das excludentes da responsabilidade civil do Estado?

O ônus de provar a existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor incumbe ao réu, conforme estabelece o art. 373, II, do Código de Processo Civil. Portanto, cabe ao ente público demonstrar, em cada caso concreto, os fatos que comprovem eventual excludente da responsabilidade civil, como a culpa exclusiva da vítima.

É possível presumir abstratamente a culpa exclusiva da vítima para afastar a responsabilidade do Estado?

As excludentes de responsabilidade civil do Estado não podem ser aplicadas de forma presumida, geral e abstrata. A admissão da excludente de culpa exclusiva da vítima deve decorrer da análise do contexto fático de cada caso concreto, incumbindo ao Estado comprovar a culpa da vítima mediante elementos probatórios específicos, como registros de câmeras ou outras provas documentais.

Qual a relação entre o direito fundamental de reunião e a responsabilidade civil do Estado em manifestações populares?

O direito de reunião, previsto no art. 5º, XVI, da Constituição Federal, é decorrência lógica das liberdades de expressão e de manifestação do pensamento. Por essa razão, não se pode impor ao cidadão que prove não estar exercendo tal direito para ser indenizado em caso de dano concreto derivado de ação policial, sob pena de esvaziar o núcleo desse direito fundamental e inviabilizar seu exercício.

Em quais hipóteses é admitida a redistribuição dinâmica do ônus da prova em ações de responsabilidade civil do Estado?

A redistribuição dinâmica do ônus da prova somente pode ocorrer por previsão legal ou por decisão judicial fundamentada que analise as peculiaridades do caso concreto, nos termos do art. 373, § 1º, do Código de Processo Civil. Essa redistribuição exige demonstração de impossibilidade ou excessiva dificuldade de cumprir o encargo probatório, ou maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, devendo ser oportunizado à parte se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

APOSENTADORIA

O requisito de 5 anos no cargo efetivo para aposentadoria de servidor público deve ser interpretado como tempo na carreira, não sendo exigível permanência mínima em determinado nível ou classe

ODS 16

Caso concreto: no Estado de São Paulo, a EC 49/2020 e a LC 1.354/2020 trataram sobre aposentadorias e pensões dos servidores públicos efetivos (regime próprio de Previdência). Esses atos normativos previram o seguinte requisito para que servidores públicos do Estado de São Paulo pudessem se aposentar com proventos integrais: o servidor precisaria ter, além de outros requisitos (como idade mínima e tempo de contribuição), 5 anos de efetivo exercício no "nível ou classe" da carreira em que fosse concedida a aposentadoria.

O STF considerou essa previsão inconstitucional.

São inconstitucionais normas estaduais que, para efeito de concessão de aposentadorias do regime próprio de previdência dos servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo, exigem a permanência mínima de 5 (cinco) anos na respectiva classe ou nível.

A jurisprudência do STF, consolidada nos Temas nº 578 e nº 1207 de Repercussão Geral, estabelece que o requisito do tempo no cargo, para fins de aposentadoria, deve ser interpretado como tempo de permanência na carreira, não sendo exigível lapso temporal específico em determinado nível ou classe.

A EC 103/2019 não alterou o entendimento jurisprudencial do STF acerca do requisito atinente ao tempo de permanência no "cargo" para fins de aposentadoria dos servidores públicos.

STF. Plenário. ADI 7.676/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 05/11/2025 (Info 1197).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado de São Paulo, a Emenda Constitucional estadual nº 49/2020 e a Lei Complementar estadual nº 1.354/2020 trataram sobre aposentadorias e pensões dos servidores públicos efetivos (regime próprio de Previdência).

Tanto a EC nº 49/2020 quanto a LC nº 1.354/2020 previram o seguinte requisito para que servidores públicos do Estado de São Paulo pudessem se aposentar com proventos integrais: o servidor precisaria ter, além de outros requisitos (como idade mínima e tempo de contribuição), 5 anos de efetivo exercício no “nível ou classe” da carreira em que fosse concedida a aposentadoria.

Imagine um servidor estadual que tenha sido promovido recentemente para a classe mais alta da carreira (por exemplo, “Classe Especial”). Mesmo que ele já tenha 30 anos de contribuição e já tenha mais de 5 anos no cargo de servidor, ele não poderia se aposentar com proventos integrais se ainda não tivesse completado 5 anos nessa “Classe Especial”.

ADI

O Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra esses atos normativos.

O autor sustentou que a expressão “nível ou classe”, inserida nos dispositivos da legislação paulista como requisito temporal para a aposentadoria, viola as regras de aposentadoria da Constituição Federal.

A Constituição Federal exige que o servidor público tenha 5 anos no cargo efetivo para se aposentar com proventos integrais (art. 40, § 1º, III, da CF/88, na redação anterior à EC 103/2019). Mas a legislação de São Paulo criou uma regra mais rigorosa, exigindo 5 anos no nível ou classe da carreira. Ocorre que níveis e classes constituem mera progressão dentro de um mesmo cargo, não se tipificando forma de provimento de cargo público, uma vez que o servidor permanece no mesmo cargo, com as mesmas funções e exercendo as mesmas atividades, apenas recebendo acréscimo pecuniário em sua remuneração.

Ou seja, essa exigência vai além do que a Constituição permite e prejudica o servidor.

Assim, o requisito temporal de cinco anos deveria ser interpretado como tempo de permanência no cargo efetivo (e não no nível ou classe), conforme a literalidade do texto constitucional e a jurisprudência consolidada do STF nos Temas de Repercussão Geral nº 578 e nº 1207.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo autor?

SIM.

A Constituição Federal, no art. 40, § 1º, III, estabelecia que, para se aposentar com proventos integrais, o servidor público deve cumprir, entre outros requisitos, cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Veja:

Constituição Federal	
Antes da EC 103/2019	Depois da EC 103/2019 (atualmente)
<p>Art. 40 (...)</p> <p>§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (...)</p> <p>III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo</p>	<p>Art. 40 (...)</p> <p>§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: (...)</p> <p>III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas</p>

em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

O STF possui jurisprudência consolidada há muitos anos no sentido de que a palavra “cargo” prevista na frase “cinco anos no cargo efetivo” deve ser interpretado como sendo a carreira à qual o servidor pertence, e não como a classe ou nível dentro do cargo.

Essa interpretação foi firmada especialmente nos seguintes precedentes:

(...) em se tratando de carreira pública escalonada em classes, a exigência instituída pelo art. 8º, inciso II da Emenda Constitucional n.º 20/98, de cinco anos de efetivo exercício no cargo no qual se dará a aposentadoria, deverá ser compreendida como cinco anos de efetivo exercício na carreira a que pertencente o servidor. (...)

STF. Plenário, RE 662.423/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, Julgado em 24/08/2020 (Repercussão Geral – Tema 578).

A promoção por acesso de servidor a classe distinta na carreira não representa ascensão a cargo diverso daquele em que já estava efetivado, de modo que, para fins de aposentadoria, o prazo mínimo de cinco anos no cargo efetivo, exigido pelo artigo 40, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional 20/1998, e pelos artigos 6º da Emenda Constitucional 41/2003 e 3º da Emenda Constitucional 47/2005, não recomeça a contar pela alteração de classe.

STF. Plenário. RE 1322195/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 1º/4/2022 (Repercussão Geral – Tema 1207) (Info 1049).

Com base nesses entendimentos, o STF reiterou que nível ou classe não são cargos distintos, mas sim formas de progressão dentro de um mesmo cargo. Logo, não se pode exigir 5 anos em um nível ou classe específica para que o servidor tenha direito à aposentadoria com proventos integrais.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 não alterou esse entendimento

O Estado de São Paulo alegou que a Emenda Constitucional nº 103/2019 (reforma da previdência) teria dado maior autonomia aos estados para legislar sobre regras previdenciárias de seus servidores, inclusive quanto aos requisitos para aposentadoria.

Contudo, o STF rejeitou essa tese, afirmando que, embora a EC 103/2019 tenha conferido maior margem aos entes federativos, ela não alterou o entendimento sobre o tempo no cargo. Ao contrário, ela manteve em diversos dispositivos a exigência de 5 anos no cargo efetivo, inclusive nas regras de transição.

A EC 103/2019 não usou a expressão “nível ou classe” em nenhuma de suas normas.

Assim, mesmo com a reforma da previdência, continua sendo inconstitucional impor requisitos adicionais não previstos pela Constituição Federal.

Nesse sentido:

A promoção para classe distinta permanece como forma de provimento derivado no mesmo cargo, sendo inexistível o cumprimento de lapso temporal específico em nível ou classe para fins de aposentadoria.

A EC 103/2019 não modificou a jurisprudência do STF segundo a qual o requisito de cinco anos aplica-se ao cargo ou carreira, e não a classe ou nível.

STF. 2ª Turma. RE 1.517.061 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 22/2/2025.

Vedação a critérios diferenciados entre regimes próprios

A Constituição, após a EC 103/2019, passou a prever expressamente que não podem existir critérios diferenciados de aposentadoria dentro dos regimes próprios de previdência social (RPPS), salvo nas exceções do art. 40, §§ 4º-A a 5º (como professores, servidores com deficiência etc.).

Logo, ao exigir “5 anos no nível ou classe” apenas para determinadas categorias ou situações, a lei paulista criava um critério diferenciado não permitido, o que violava a uniformidade constitucional exigida para os RPPS.

Em suma:

São inconstitucionais — pois consideram expressões não pertencentes ao texto da Constituição Federal — normas estaduais que, para efeito de concessão de aposentadorias do regime próprio de previdência dos servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo, exigem a permanência mínima de 5 (cinco) anos na respectiva classe ou nível.

STF. Plenário. ADI 7.676/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 05/11/2025 (Info 1197).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade (i) da expressão “nível ou classe”, constante dos arts. 4º, § 6º, 1, e 5º, § 2º, 1, da EC paulista nº 49/2020, bem como (ii) dos arts. 2º, III, b; 3º; 5º, IV; 6º, IV; 10, IV, § 6º, 1; 11, IV e § 2º, 1; 12, § 2º; 13, III; e 27, caput, todos da Lei Complementar nº 1.354/2020 do Estado de São Paulo.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Como deve ser interpretado o requisito temporal de permanência no “cargo efetivo” para fins de aposentadoria de servidores públicos em carreiras escalonadas?

O requisito temporal de permanência no cargo efetivo, exigido constitucionalmente para a aposentadoria, deve ser interpretado como tempo de permanência na carreira a que pertence o servidor público. Em carreiras públicas escalonadas em classes ou níveis, não se exige que o lapso temporal seja preenchido em determinado nível ou classe específica, bastando o exercício na carreira.

Qual é a tese firmada no Tema 578 de Repercussão Geral do STF quanto ao requisito de permanência no cargo para aposentadoria?

A tese firmada no Tema 578 estabelece que, em se tratando de carreira pública escalonada em classes, a exigência de cinco anos de efetivo exercício no cargo no qual se dará a aposentadoria deverá ser compreendida como cinco anos de efetivo exercício na carreira a que pertence o servidor.

Qual é a tese firmada no Tema 1207 de Repercussão Geral do STF acerca da promoção por acesso e o prazo mínimo para aposentadoria?

A tese firmada no Tema 1207 estabelece que a promoção por acesso de servidor a classe distinta na carreira não representa ascensão a cargo diverso daquele em que já estava efetivado, de modo que, para fins de aposentadoria, o prazo mínimo de cinco anos no cargo efetivo não recomeça a contar pela alteração de classe.

A Emenda Constitucional 103/2019 alterou o entendimento jurisprudencial do STF sobre a exegese aplicável ao termo “cargo” como requisito para aposentadoria?

Não. A EC 103/2019 não teve o condão de alterar a jurisprudência do STF acerca da exegese aplicável ao termo “cargo”. As alterações implementadas pela reforma previdenciária apontam para critérios de idade mínima e tempo de contribuição, mas, nas regras de transição, reafirmam a lógica adotada nas reformas anteriores, mantendo expressamente o requisito temporal de permanência no cargo efetivo.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) A fixação de multa administrativa em múltiplos do salário mínimo viola o disposto no art. 7º, IV, da Constituição Federal. ()
- 2) É inconstitucional — por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito (art. 22, I e VII, CF/88) — lei estadual que impõe o cancelamento, pedido por servidor público civil ou militar, das consignações em folha de pagamento relativas a empréstimos pessoais ou a financiamentos, dispensando a anuência da pessoa jurídica credora (entidade consignatária) que estiver sob o regime de liquidação extrajudicial. ()
- 3) É constitucional norma estadual que obriga as empresas geradoras, transmissoras e distribuidoras de energia a destinarem percentual mínimo de seus recursos a projetos específicos. Por outro lado, é inconstitucional a lei catarinense que institui a política de transição energética justa direcionada à redução das emissões de carbono, em especial, a diminuição progressiva do uso de carvão na geração elétrica. ()
- 4) O Estado do Paraná, em conformidade com postulados adotados pelo Supremo Tribunal Federal na fixação da tese no Tema nº 1.055 da Repercussão Geral, responde objetivamente pelos danos concretos diretamente causados por ação de policiais durante a 'Operação Centro Cívico', ocorrida em 29 de abril de 2015. Cabe ao ente público demonstrar, em cada caso, os fatos que comprovem eventual excludente da responsabilidade civil, não havendo coisa julgada criminal a ser observada. Não se presume o reconhecimento da excludente de culpa exclusiva da vítima unicamente pelo fato desta estar presente na manifestação. ()
- 5) São inconstitucionais — pois consideram expressões não pertencentes ao texto da Constituição Federal — normas estaduais que, para efeito de concessão de aposentadorias do regime próprio de previdência dos servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo, exigem a permanência mínima de 5 (cinco) anos na respectiva classe ou nível. ()

Gabarito

1. E	2. C	3. E	4. C	5. C
------	------	------	------	------

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>.