

Informativo comentado: Informativo 1187-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *Estados podem criar obrigações acessórias para fiscalizar compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, mas não podem legislar sobre obrigações principais, como arrecadação e lançamento.*

DIREITO ELEITORAL

PARTIDOS POLÍTICOS

- *Assembleia Legislativa pode exigir representatividade mínima para a formação de blocos e escolha de líderes, desde que respeitada a razoabilidade e o núcleo essencial do funcionamento parlamentar.*

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

COMPETÊNCIA

- *A competência absoluta dos Juizados Especiais Federais, prevista no art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001, se restringe ao valor da causa, permanecendo a faculdade do autor de escolher o foro conforme autoriza o art. 109, §2º, da CF/88.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

OUTROS TEMAS

- *Estados podem criar Regime Especial de Fiscalização para contribuintes considerados devedores contumazes, sem caracterizar sanção política, desde que respeitados critérios objetivos e proporcionais.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

Estados podem criar obrigações acessórias para fiscalizar compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, mas não podem legislar sobre obrigações principais, como arrecadação e lançamento

ODS 9 E 16

É inconstitucional norma estadual que disponha sobre arrecadação, lançamento, parcelamento e cobrança de compensações e participações financeiras devidas pela exploração de recursos naturais (obrigações principais), por configurar invasão da competência legislativa da União.

Por outro lado, é legítima a edição de normas estaduais que estabeleçam obrigações acessórias e deveres instrumentais voltados à fiscalização e ao controle das receitas oriundas da exploração de recursos minerais, hídricos, petróleo e gás natural.

STF. Plenário. ADI 5.335/AM, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 25/08/2025 (Info 1187).

Recursos hídricos e minerais

Os recursos hídricos e os recursos minerais pertencem à União, conforme prevê o art. 20 da CF/88:

Art. 20. São bens da União:
(...)
VIII - os potenciais de energia hidráulica;
IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

Exemplo de aproveitamento dos recursos hídricos para geração de energia: hidrelétrica.

Exemplo de recurso mineral: petróleo.

Participação dos Estados/DF e Municípios na exploração dessas riquezas

Apesar de pertencerem à União, a CF/88 assegura também aos Estados, DF e Municípios uma participação no resultado da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e outros recursos minerais situados no respectivo território ou a compensação financeira por tal exploração. Isso está previsto no § 1º do art. 20:

Art. 20 (...)
§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

A Lei federal nº 9.478/97 dispõe sobre a política energética nacional e sobre as atividades relativas ao monopólio do petróleo. Os arts. 48 e 49 dessa lei tratam sobre a distribuição dos royalties de petróleo, a fim de dar cumprimento ao art. 20, § 1º, da CF/88.

Lei estadual tratou sobre a fiscalização, arrecadação e lançamento de compensações e participações financeiras

No Amazonas, foi editada a Lei estadual 3.874/2013 trazendo regras sobre:

- a fiscalização,
- arrecadação e
- lançamento...

... das compensações e participações financeiras devidas pela exploração de recursos minerais e hídricos, incluindo petróleo e gás natural.

Em palavras mais simples: a Lei nº 3.874/2013 foi criada para dizer como o Estado do Amazonas faria a cobrança e a fiscalização do dinheiro que recebe das empresas que exploram petróleo, gás e outros recursos naturais em seu território.

ADI

O Procurador-Geral da República (PGR) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) alegando que essa lei estadual usurpou a competência privativa da União porque:

- o art. 20, § 1º, da CF/88 garante aos Estados a participação nos resultados da exploração de recursos naturais, mas a disciplina sobre arrecadação e cobrança deve ser definida em lei federal;
- os arts. 22, IV e XII, da CF/88 reservam à União a competência para legislar sobre águas, energia, jazidas, minas e riquezas minerais;

- o diploma amazonense criou um regime paralelo, disciplinando arrecadação, parcelamento, cobrança judicial, aplicação de multas e exigência de documentos, o que comprometeria a uniformidade nacional e a sistemática de repartição de receitas.

O PGR sustentou, ainda, que as competências previstas no art. 23, XI, da CF/88 conferem apenas poderes de fiscalização, e não de arrecadação ou cobrança:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Pediu, assim, a declaração de inconstitucionalidade da lei.

O que decidiu o STF?

O STF julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a INCONSTITUCIONALIDADE, com eficácia ex nunc, das seguintes normas da Lei nº 3.874/2013 do Estado do Amazonas:

- i) expressões “arrecadação e lançamento” e “lançamento”, contidas no caput e no § 1º do art. 1º:

Art. 1º Compete à Secretaria de Estado da Fazenda adotar os procedimentos para fiscalização, arrecadação e lançamento das compensações e participações financeiras oriundas das concessões, permissões, cessões e outras modalidades administrativas para exploração de recursos minerais e hídricos, inclusive petróleo e gás natural, relativamente à parcela devida ao Estado do Amazonas, nos termos do art. 20, § 1º, da Constituição Federal.

§ 1º A fiscalização e o lançamento das receitas não tributárias tratadas nesta Lei compete, exclusivamente, aos Auditores Fiscais de Tributos Estaduais.
(...)

- ii) a integralidade do § 2º do art. 1º e dos arts. 3º; 4º; 5º; 6º; 9º a 23; e 24, I.

Além disso, o Tribunal ressaltou as ações individualmente ajuizadas até a publicação da ata do julgamento de mérito da presente ação.

Se tiver curiosidade, veja abaixo um resumo desses dispositivos declarados inconstitucionais:

- § 2º do art. 1º: afirma que a PGE é responsável pela inscrição em dívida ativa e pela cobrança judicial e extrajudicial das receitas não tributárias relacionadas às compensações e participações financeiras de recursos minerais e hídricos.
- Art. 3º: prevê que cabe aos órgãos julgadores da SEFAZ apreciar e decidir sobre as compensações e participações do art. 20, § 1º da CF.
- Art. 4º: afirma que concessionários, permissionários, cessionários e terceiros exploradores de recursos minerais, hídricos, petróleo e gás natural devem pagar as compensações e participações.
- Art. 5º: estabelece prazos de pagamento das compensações (royalties, participação especial, CFEM, CFURH etc.). Além disso, regula encargos em caso de atraso.
- Art. 6º: prevê a possibilidade de parcelamento dos débitos em até 24 vezes, sendo que a análise do pedido de parcelamento é feito pela SEFAZ (se o débito não está constituído) ou PGE (em caso de débitos já constituídos).
- Arts. 9º a 16: tratam de obrigações específicas por recurso explorado.

- Arts. 17 a 20: preveem que a SEFAZ pode arbitrar a base de cálculo quando não apresentados documentos ou quando houver fraude, vícios ou preços inferiores aos de referência. Trazem também outras regras sobre isso.
- Arts. 21 a 23: preveem infrações e penalidades para quem descumprir a lei.
- Art. 24, I: define que as receitas arrecadadas devem ser destinadas ao Fundo de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas (FDS).

Vejamos abaixo um resumo dos argumentos do STF.

Bens da União

A Constituição de 1988 deixa claro que os recursos minerais e hídricos pertencem à União (art. 20, IX) e que cabe a ela, com exclusividade, legislar sobre jazidas, minas e riquezas minerais (art. 22, XII). Além disso, a União é a responsável por definir as condições em que esses recursos podem ser explorados (arts. 176 e 177). Por outro lado, a Constituição também garante aos Estados onde ocorre a exploração o direito de receber uma parcela do dinheiro arrecadado, como forma de compensação (art. 20, § 1º).

Os Estados não podem confundir o direito de receber essa compensação com a competência para criar as regras de cobrança. Isso porque a Constituição conferiu à União a tarefa de organizar todo o sistema nacional de arrecadação e distribuição dessas receitas. Se cada Estado pudesse estabelecer a sua própria forma de arrecadar, cobrar multas ou parcelar valores, haveria um grande risco de desorganização e de tratamento desigual entre as unidades da federação.

Obrigações principais: competência da União

O STF afirmou que existe uma divisão funcional entre obrigações principais e obrigações acessórias.

Obrigações principais são aquelas ligadas diretamente ao pagamento das compensações e participações financeiras: definir o quanto deve ser pago, como será feito o recolhimento, quais são as multas, juros, parcelamento e a própria cobrança.

Somente a União pode legislar sobre isso, porque é dela a competência para tratar da exploração de recursos minerais e hídricos.

Obrigações acessórias

Por outro lado, os demais entes federados podem estipular obrigações acessórias vinculadas à fiscalização das atividades das concessionárias, com ênfase na coleta de informações que possibilitem o controle das quotas-partes repassadas pelos órgãos federais.

As obrigações acessórias compreendem deveres instrumentais relacionados à fiscalização das atividades das concessionárias, especialmente para permitir a aferição de dados que viabilizem o controle das quotas-partes repassadas pelos órgãos federais aos Estados.

Essas obrigações incluem a exigência de documentos, informações e relatórios necessários para o acompanhamento e fiscalização das receitas.

As leis estaduais podem, legitimamente, estipular os deveres instrumentais, obrigações acessórias, relacionados à fiscalização das atividades das concessionárias, sobretudo para a aferição de dados a viabilizarem o controle das respectivas quotas-partes repassadas pelos órgãos federais.

Com base nessa diferença, o STF declarou inconstitucionais os trechos da lei amazonense que tratavam de “arrecadação e lançamento”, parcelamento de dívidas, cobrança judicial, aplicação de multas e outras medidas ligadas diretamente à obrigação principal de pagar. Por outro lado, manteve válidas as normas que apenas impunham deveres de fiscalização.

Legitimar aos Estados a edição de normas autônomas sobre pagamento de compensações financeiras pela exploração de recursos minerais resultaria em grave risco ao pacto federativo.

Compensações financeiras são regidas por lei federal

As compensações financeiras constituem receitas patrimoniais originárias dos Estados e Municípios, mas suas condições de recolhimento e repartição são definidas pela legislação federal.

Atualmente, a Lei nº 7.990/1989 determina que o pagamento seja “efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União”, estabelecendo um sistema uniforme de repasse.

Em suma:

É inconstitucional a lei estadual que defina obrigações tributárias principais relacionadas à exploração de recursos minerais e hídricos.

Essa lei é inconstitucional porque:

- violar a competência privativa da União para legislar sobre águas e recursos minerais (art. 22, IV e XII, CF/88); e
- extrapola a competência comum dos entes federativos (art. 23, XI, CF/88).

STF. Plenário. ADI 5.335/AM, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 25/08/2025 (Info 1187).

Modulação dos efeitos

Como o Estado do Amazonas já vinha aplicando essa lei por anos, o STF decidiu que a declaração de inconstitucionalidade teria efeitos apenas para o futuro (*eficácia ex nunc*), evitando que o Estado tivesse que devolver recursos ou que as empresas questionassem cobranças passadas.

DOD PLUS: JULGADO NO MESMO SENTIDO

É inconstitucional lei estadual que discipline a arrecadação das receitas decorrentes da exploração de recursos hídricos e minerais

É inconstitucional lei estadual que discipline a ARRECADAÇÃO das receitas oriundas da exploração de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural. Há uma inconstitucionalidade formal, considerando que cabe à União legislar sobre o tema (art. 22, IV e XII, da CF/88).

Por outro lado, a lei estadual pode dispor sobre a fiscalização e o controle dessas receitas, tendo em vista que é de competência comum aos entes registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI, da CF/88).

STF. Plenário. ADI 4606/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/2/2019 (Info 932).

DIREITO ELEITORAL

PARTIDOS POLÍTICOS

Assembleia Legislativa pode exigir representatividade mínima para a formação de blocos e escolha de líderes, desde que respeitada a razoabilidade e o núcleo essencial do funcionamento parlamentar

ODS 16

É constitucional — e possui natureza interna corporis — norma regimental de Assembleia Legislativa que estabelece critério de representatividade mínima para a escolha de liderança e formação de bloco parlamentar.

A definição de critérios de representatividade mínima para a constituição de blocos parlamentares e a escolha de lideranças partidárias é matéria interna corporis, cuja

regulamentação é de competência das Casas Legislativas, desde que respeitado o ordenamento constitucional.

A utilização de cláusulas de desempenho como fator de descrímen entre agremiações partidárias é legítima, desde que fundada na razoabilidade e sem eliminar o núcleo essencial do direito ao funcionamento parlamentar.

O respeito à autonomia organizacional dos entes federativos impede o controle judicial sobre matéria eminentemente regimental, salvo em caso de flagrante ofensa à Constituição.

STF. Plenário. ADI 7.649/MA, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 25/08/2025 (Info 1187).

O caso concreto foi o seguinte:

A Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão editou a Resolução Legislativa nº 1.161/2023, que alterou o Regimento Interno da Casa para estabelecer critérios mínimos de representatividade para a formação de blocos parlamentares e para a escolha de lideranças partidárias.

A Resolução endureceu os critérios para que partidos políticos tenham direito a liderança e formem blocos parlamentares.

Na prática, ela:

- aumentou o número mínimo de Deputados exigido para que partidos possam indicar líder e formar blocos;
- restringiu o espaço de atuação das bancadas menores, que perderam a prerrogativa de liderança e só podem indicar um porta-voz com atuação limitada;
- criou regras mais rígidas para blocos parlamentares, impedindo sua formação sem atingir o quociente e proibindo que partidos mudem de bloco no mesmo ano legislativo;
- definiu número de assessores proporcional ao tamanho da bancada, beneficiando os partidos maiores.

Assim, a Resolução reduziu o poder político dos pequenos partidos e reforçou o peso das bancadas médias e grandes dentro da Assembleia.

Se tiver curiosidade, veja um resumo das mudanças (para fins de concurso, NÃO é necessário que você saiba essas informações):

| Aspecto | Antes (Regra antiga) | Depois (Resolução 1.161/2023) |
|---|---|--|
| Número mínimo de deputados para indicar líder | 1/10 da Assembleia: 4 Deputados | Necessário atingir o quociente partidário (na prática, 6 Deputados) |
| Formação de blocos parlamentares | Bastava que partidos se juntassem, sem exigência de quociente | Só pode haver bloco se o conjunto atingir o quociente partidário (6 Deputados) e por deliberação das bancadas |
| Partidos com menos de 4 deputados | Podiam indicar líder se atingissem o mínimo de 4; se não atingissem, perdiam a prerrogativa | Não têm liderança; apenas podem indicar um representante para: <ul style="list-style-type: none">• votar em nome do partido;• falar 1 vez por semana, por 5 minutos |
| Troca de bloco parlamentar | Não havia vedação expressa | Se um bloco for dissolvido ou o partido se desligar, não pode entrar em outro bloco na mesma sessão legislativa |

| | | |
|--------------------------------|---|--|
| Assessores para líderes | Regra anterior mais flexível e sem escalonamento tão rígido | Proporcionalidade definida: <ul style="list-style-type: none"> • 6 a 11 Deputados: 10 assessores • 12 a 17 Deputados: 12 assessores • 18 ou mais Deputados: 14 assessores |
|--------------------------------|---|--|

Voltando ao que interessa para fins de concurso:

O Partido Comunista do Brasil – PCdoB ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Resolução. O partido alegou que as novas regras:

- restringiram de forma excessiva o funcionamento parlamentar, pois elevaram de 4 para 6 deputados o número mínimo exigido para que um partido pudesse indicar líder ou formar bloco;
- aplicaram-se imediatamente, sem regra de transição, o que retirou prerrogativas de quatro das cinco bancadas eleitas em 2022, favorecendo, na prática, apenas o PSB;
- violaram os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e impessoalidade;
- afetaram a autonomia partidária, ao impor condições sobre a escolha de líderes e a formação de blocos;
- invadiram competência privativa da União (art. 22, I, CF), já que, segundo o autor, apenas a lei federal poderia tratar do funcionamento parlamentar (art. 17, IV, CF e art. 12 da Lei nº 9.096/1995).

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Partido requerente?

NÃO.

A Constituição Federal, no art. 17, IV, assegura o direito ao funcionamento parlamentar dos partidos políticos “de acordo com a lei”, sem detalhar o seu conteúdo prático:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(...)

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Essa opção deliberadamente genérica transfere ao legislador federal a tarefa de regulamentar o tema, o que foi feito pela Lei nº 9.096/1995.

De acordo com o art. 12 da Lei nº 9.096/1995, o partido político atua nas Casas Legislativas por meio de bancadas, sendo a constituição das lideranças condicionada ao estatuto do partido, às disposições regimentais das respectivas Casas e às normas da própria lei:

Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.

Trata-se de uma delegação expressa aos regimentos internos para disciplinar os aspectos operacionais do funcionamento parlamentar, inclusive os critérios de formação de lideranças e blocos.

Deve-se distinguir o funcionamento parlamentar do direito à formação de lideranças ou blocos. O funcionamento parlamentar é garantido a todo partido que tenha eleito representantes, independentemente da constituição de liderança ou participação em bloco. Mesmo partidos com representação mínima mantêm integralmente suas prerrogativas parlamentares individuais: votar, propor projetos, participar de debates e exercer todas as funções legislativas atribuídas ao mandato.

As lideranças e os blocos, por sua vez, são instrumentos voltados à racionalização dos trabalhos legislativos, especialmente das bancadas mais numerosas, com a finalidade de evitar a dispersão de iniciativas e facilitar a construção de consensos. Sua existência serve ao interesse da governabilidade

institucional e da eficiência deliberativa, e não ao atendimento de prerrogativas individuais ou corporativas.

Cabe exclusivamente aos integrantes das Casas Legislativas (como a Assembleia Legislativa) definir, nos seus regimentos internos, o número mínimo de parlamentares necessário para constituição de lideranças e blocos. Trata-se de matéria *interna corporis*, em que a autonomia institucional do Poder Legislativo prevalece, devendo o controle jurisdicional ser exercido com deferência e apenas diante de flagrante inconstitucionalidade. A uniformização nacional dessas regras é juridicamente inviável e afrontaria a autonomia dos entes federativos.

O princípio da isonomia não é violado quando se adotam critérios de desempenho eleitoral para a definição de prerrogativas institucionais dos partidos. A representatividade eleitoral é fundamento legítimo para a diferenciação de tratamento, especialmente em um sistema proporcional. Assim, partidos com maior apoio popular podem ter acesso proporcional a recursos institucionais, tempo de fala, estrutura e poder de influência no processo legislativo.

Essa diferenciação, no entanto, deve respeitar os limites da razoabilidade e não pode eliminar o núcleo essencial do direito ao funcionamento parlamentar. Exigências desproporcionais que inviabilizem a atuação de partidos menores são inconstitucionais.

No caso do Estado do Maranhão, a elevação do número mínimo de Deputados, de quatro para seis, como requisito para a formação de liderança ou bloco, não representa medida inconstitucional. Embora tenha efeitos práticos na organização interna da Casa Legislativa, não impede o funcionamento parlamentar dos partidos menores, que seguem podendo exercer plenamente suas funções por meio de seus representantes. Ademais, critérios semelhantes são adotados nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o que confirma sua compatibilidade com o sistema jurídico.

Conclusão:

É constitucional — e possui natureza interna corporis — norma regimental de Assembleia Legislativa que estabelece critério de representatividade mínima para a escolha de liderança e formação de bloco parlamentar.

STF. Plenário. ADI 7.649/MA, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 25/08/2025 (Info 1187).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade:

- i) do art. 87, caput, I a III, e §§ 5º e 6º, e do art. 90, §§ 3º e 7º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão com a redação dada pela Resolução Legislativa nº 1.161/2023; e
- ii) das seguintes expressões do mesmo normativo: “em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da agremiação partidária ou bloco” (art. 87, § 2º), e “por deliberação das respectivas Bancadas” (art. 90).

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

COMPETÊNCIA

A competência absoluta dos Juizados Especiais Federais, prevista no art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001, se restringe ao valor da causa, permanecendo a faculdade do autor de escolher o foro conforme autoriza o art. 109, §2º, da CF/88

Importante!!!

ODS 16

O §2º do art. 109 da CF/88 tem como finalidade ampliar o acesso ao Poder Judiciário, permitindo que o autor de ação contra a União ou entidades da Administração Indireta Federal escolha entre diferentes foros para ajuizar a demanda:

- (i) o foro da Justiça Federal no domicílio do autor;
- (ii) o foro do local onde ocorreu o ato ou fato que originou a demanda;
- (iii) o foro da situação da coisa objeto do litígio; ou
- (iv) o foro do Distrito Federal.

A jurisprudência do STF já se consolidou no sentido de que o autor tem a faculdade de propor a ação contra a União perante o Juízo da Capital do Estado de seu domicílio.

Quanto ao §3º do art. 3º da Lei nº 10.259/2001, sua interpretação deve ser feita em conformidade com o art. 109, §2º, da CF/88. Isso significa que a competência absoluta dos Juizados Especiais Federais limita-se ao critério do valor da causa, permanecendo resguardada ao autor a possibilidade de escolher o foro, conforme assegura a Constituição.

Assim, uma vez eleito o foro pelo demandante, nos termos do art. 109, §2º, da CF/88, havendo Juizado Especial Federal instalado, a demanda deverá ser obrigatoriamente proposta nesse Juizado, desde que o valor não ultrapasse 60 (sessenta) salários-mínimos e que a causa não esteja incluída nas hipóteses de exclusão previstas no art. 3º, §1º, da Lei nº 10.259/2001.

Tese fixada: O art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001, é compatível com a Constituição Federal, devendo ser interpretado no sentido de que a competência absoluta dos juizados especiais federais se restringe ao valor da causa, havendo a faculdade de escolha do foro pelo demandante na forma do art. 109, §2º, da CF/88.

STF. Plenário. RE 1.426.083/PI, relator Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/08/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.277) (Info 1187).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Regina é servidora pública federal. Ela mora e trabalha em Picos, um Município do interior do Estado do Piauí.

Regina ajuizou uma ação contra a União pedindo o pagamento de uma determinada gratificação que ela tem direito.

Em Picos, município onde Regina é domiciliada, existe uma subseção da Justiça Federal (“existe vara federal”).

Mesmo assim, Regina, em conjunto com seu advogado, decidiu ajuizar a ação contra a União em Teresina, capital do Estado, onde está instalada a sede da Seção Judiciária do Piauí.

A ação é distribuída para a 6ª Vara (Juizado Especial Federal).

O juiz extinguiu o processo sem resolução do mérito, alegando que, como existe uma Vara do Juizado Especial Federal instalada na Subseção Judiciária de Picos, a ação deveria ter sido proposta obrigatoriamente naquela localidade, pois a competência do Juizado Especial seria “absoluta”, conforme previsto no art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001:

Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

(...)

§ 3º No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta.

Regina não se conformou com a decisão. Qual é o recurso que ela interpôs?

Recurso inominado, dirigido para a Turma Recursal, nos termos do art. 41, da Lei 9.099/1995 c/c o art. 1º da Lei 10.259/2001:

Art. 41. Da sentença, excetuada a homologatória de conciliação ou laudo arbitral, caberá recurso para o próprio Juizado.

Art. 1º São instituídos os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal, aos quais se aplica, no que não conflitar com esta Lei, o disposto na Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995.

Esse recurso inominado é julgado pela Turma Recursal:

Art. 41. (...)

§ 1º O recurso será julgado por uma turma composta por três Juizes togados, em exercício no primeiro grau de jurisdição, reunidos na sede do Juizado.

A Turma Recursal negou provimento ao recurso inominado e manteve a sentença de extinção.

E agora, qual recurso ela pode interpor?

Recurso extraordinário.

É cabível a interposição de recurso especial?

NÃO.

Súmula 203-STJ: Não cabe recurso especial contra decisão proferida por órgão de segundo grau dos Juizados Especiais.

Por que é cabível o RE, mas não o REsp?

| Previsão do RE na CF/88 | Previsão do REsp na CF/88 |
|--|--|
| Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: III — julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: | Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: III — julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos <u>Tribunais Regionais Federais</u> ou pelos <u>tribunais dos Estados</u> , do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: |

Desse modo, o RE é cabível contra causas decididas em única ou última instância por qualquer órgão jurisdicional. Já o REsp, somente é cabível contra causas decididas em única ou última instância pelo TJ ou TRF. Como a Turma Recursal não é Tribunal, suas decisões não desafiam REsp.

Voltando para o caso concreto:

Regina interpôs recurso extraordinário alegando violação ao art. 109, § 2º, e art. 110 da Constituição Federal:

Art. 109 (...)

§ 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

Art. 110. Cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva Capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei.

Parágrafo único. Nos Territórios Federais, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da justiça local, na forma da lei.

Ela argumentou que esses dispositivos garantem ao jurisdicionado a faculdade de escolher entre diversos foros para ajuizar ação contra a União, incluindo a capital do estado onde é domiciliado.

O recurso extraordinário foi provido? O STF concordou com os argumentos de Regina?

SIM.

Competência da Justiça Federal

A competência da Justiça Federal vem prevista nos arts. 108 e 109 do Texto Constitucional.

No art. 109, estão elencadas as competências dos juízes federais, ou seja, a competência da Justiça Federal de 1ª instância.

O art. 108, por sua vez, define as competências da Justiça Federal de 2ª instância, isto é, dos Tribunais Regionais Federais.

Competência material da Justiça Federal

As matérias que são julgadas pela Justiça Federal estão previstas nos incisos do art. 109 da CF/88.

Competência territorial da Justiça Federal

A Justiça Estadual é dividida em comarcas.

A Justiça Federal, por sua vez, é organizada em seções judiciárias.

Assim, em se tratando de Justiça Federal não é correto falarmos em comarca, mas sim seção judiciária.

Cada Estado-membro é sede de uma seção judiciária. Exs: seção judiciária da Bahia (vinculada ao TRF da 1ª Região); seção judiciária do Rio de Janeiro (TRF2); seção judiciária de São Paulo (TRF3); seção judiciária do Paraná (TRF4); seção judiciária de Pernambuco (TRF5); seção judiciária de Minas Gerais (vinculada ao TRF6).

No início, somente havia Justiça Federal nas capitais e outras grandes cidades. No entanto, isso foi mudando com o movimento chamado de “interiorização da Justiça Federal”.

No interior do Estado, a Justiça Federal é organizada em Subseções Judiciárias. Ex: na seção judiciária da Bahia, cuja sede é Salvador, existem 24 varas federais. No entanto, além disso, existem varas federais no interior do Estado. Lá, elas são chamadas de subseções judiciárias. É o caso da subseção judiciária de Feira de Santana (BA), onde existem três varas federais.

Resumindo:

- A Justiça Federal divide-se em seções judiciárias.
- Existe uma seção judiciária em cada Estado (sendo a sede na capital).
- As seções judiciárias subdividem-se em subseções judiciárias (com sede no interior do Estado).

Quais são as regras de competência territorial aplicáveis à Justiça Federal? Em outras palavras, em qual seção (ou subseção) judiciária deverão ser propostas as ações?

Se a União for a autora:

As causas em que a União for autora serão propostas na seção (ou subseção) judiciária onde tiver domicílio a outra parte, ou seja, no foro do domicílio do réu.

§ 1º As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.

Se a União for a ré:

O autor terá quatro opções, podendo ajuizar a demanda contra a União na seção (ou subseção) judiciária:

- a) em que for domiciliado o autor;
- b) onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda;
- c) onde estiver situada a coisa; ou
- d) no Distrito Federal.

Vejam que interessante: mesmo o autor ou a causa não tendo nenhuma relação com o Distrito Federal, a ação poderá ser lá proposta porque é o domicílio legal da União:

Art. 109 (...)

§ 2º - As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

O § 2º somente fala em “União”. Se o autor quiser propor uma ação contra autarquia federal ele terá as mesmas opções previstas no § 2º? Em outras palavras, o § 2º é aplicado também no caso de ações ajuizadas contra autarquias federais?

SIM. A regra de competência prevista no § 2º do art. 109 da CF/88 também se aplica às ações propostas contra autarquias federais (STF. Plenário. RE 627709/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 20/8/2014 (Repercussão Geral - Tema 374) (Info 755).

Vale ressaltar que o § 2º do art. 109 foi idealizado pelo legislador constituinte para facilitar a propositura das ações pelo jurisdicionado contra o ente público. Logo, excluir as ações intentadas contra as autarquias federais do âmbito de incidência do § 2º significaria minar a intenção do constituinte de simplificar o acesso à Justiça.

A parte autora possui a faculdade de propor a ação contra a União no Juízo da Capital do Estado de seu domicílio

A jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que a parte autora possui a faculdade de propor a ação contra a União no Juízo da Capital do Estado de seu domicílio. Nesse sentido:

Nas ações contra a União, o autor domiciliado em cidade do interior pode ajuizar a demanda também na capital do Estado, faculdade garantida pelo art. 109, §2º, da Constituição Federal.

STF. 2ª Turma. RE 233.990, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 1/3/2002.

A jurisprudência do STF firmou que, nas ações contra a União, o autor pode optar pelo ajuizamento na capital do Estado, ainda que exista Vara da Justiça Federal no município em que reside.

STF. 1ª Turma. RE 641.449 AgR/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 31/5/2012.

O STF entende ser facultada aos litisconsortes ativos, domiciliados em locais diferentes, a eleição de qualquer dos foros previstos no art. 109, §2º, da Constituição Federal.

STF. 1ª Turma. AI 644.655 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 6/10/2016.

O § 2º do art. 109 da Constituição Federal é justamente para facilitar o acesso ao Poder Judiciário, possibilitando à parte que pretende intentar ação contra a União ou entidade da administração indireta federal a escolha entre os diversos foros previstos, quais sejam: foro da Justiça Federal no domicílio do autor, no local onde ocorreu o ato ou fato que deu origem à demanda, no local onde esteja situada a coisa objeto do litígio, ou no Distrito Federal.

O texto da norma constitucional é claro em seu propósito de facilitar o acesso à justiça pelos jurisdicionados e ressalta a possibilidade de escolha do foro judicial no qual o autor poderá ajuizar a demanda, seja no de seu domicílio, onde ocorreu o ato ou fato, onde situada a coisa, ou no Distrito Federal.

E o § 3º do art. 3º da Lei nº 10.259/2001?

A Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, com o objetivo de proporcionar maior celeridade e eficiência na solução de demandas cíveis de menor complexidade e de infrações penais de menor potencial ofensivo.

O §3º do art. 3º da referida lei estabelece a competência absoluta do foro em que estiver instalado o Juizado Especial. Alguns juízes estavam interpretando isso como se a pessoa fosse obrigada a entrar com a ação apenas na Justiça Federal que atende a sua cidade, de forma que ela estaria proibida de ingressar com a ação na capital do Estado, por exemplo.

O STF afirmou que não é essa a interpretação a ser dada para o § 3º do art. 3º da Lei.

O § 3º do art. 3º fala de “competência absoluta”, mas isso só se aplica ao valor da causa, ou seja, se a causa for de até 60 salários mínimos, ela tem que ir para o Juizado Especial Federal (e não para a vara comum). Mas isso não quer dizer que a pessoa é obrigada a usar o Juizado Especial Federal da sua cidade. Ela ainda pode escolher o foro da capital do Estado, como a Constituição permite.

Assim, a competência absoluta atribuída ao Juizado Especial Federal deve ser compreendida apenas em relação ao exame de competência entre este e o Juízo Federal Comum, quando o valor da causa não ultrapassar 60 (sessenta) salários-mínimos. Trata-se, portanto, de competência em razão da matéria e do valor, jamais de competência territorial.

Quando o conflito de competência envolver Juizados Especiais Federais de diferentes localidades, não se aplica o §3º do art. 3º da Lei nº 10.259/2001. Nesse caso, prevalece o disposto no art. 109, §2º, da CF/88, tanto pela supremacia da Constituição quanto pela finalidade precípua dos Juizados Especiais: assegurar uma prestação jurisdicional mais acessível e eficiente.

Da leitura conjunta do §3º do art. 3º da Lei nº 10.259/2001 e do art. 109, §2º, da CF/88, extraem-se três conclusões:

- 1) Nas demandas sujeitas ao Juizado Especial Federal, a União poderá ser demandada, à escolha do autor, no foro de seu domicílio, na capital do Estado-membro, no local onde ocorreu o ato ou fato, onde se encontre o bem, ou ainda no Distrito Federal;
- 2) A competência absoluta prevista no §3º do art. 3º da Lei nº 10.259/2001 decorre unicamente do valor da causa, limitado a 60 (sessenta) salários-mínimos;
- 3) O autor, ao ajuizar ação contra a União, pode eleger o foro com base no critério territorial do art. 109, §2º, da CF/88. Contudo, se houver Juizado Especial Federal instalado e o valor da causa for de até 60 (sessenta) salários-mínimos, não abrangido pelas exceções do art. 3º, §1º, da Lei nº 10.259/2001, a demanda deverá ser obrigatoriamente proposta perante o Juizado Especial Federal do foro escolhido.

Portanto, a competência absoluta do art. 3º, §3º, da Lei nº 10.259/2001 restringe-se ao critério do valor da causa. Interpretar esse dispositivo de modo a estender seus efeitos à competência territorial configuraria afronta ao art. 109, §2º, da CF/88.

Consequentemente, atribuir ao Juizado Especial Federal do domicílio do autor competência absoluta de natureza territorial (excluindo os demais foros admitidos pela Constituição) revela-se materialmente inconstitucional, por violar tanto o art. 109, §2º, da CF/88 quanto o direito fundamental de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF/88).

O mesmo entendimento foi consubstanciado na Súmula 689 do STF relativamente às causas propostas contra o INSS (Súmula 689-STF: O segurado pode ajuizar ação contra a instituição previdenciária perante o juízo federal do seu domicílio ou nas varas federais da Capital do Estado-Membro).

Conclusão

Nas causas em que a União figure como demandada, é facultado ao autor eleger o foro com base no critério territorial (art. 109, § 2º, CF/88). Contudo, se existir Juizado Especial Federal (JEF) no foro escolhido, as causas de até 60 (sessenta) salários-mínimos não abrangidas pelas exceções da Lei nº 10.259/2001 (art. 3º, § 1º) deverão ser propostas obrigatoriamente no JEF, em razão da competência absoluta.

STF. Plenário. RE 1.426.083/PI, relator Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/08/2025 (Repercussão Geral – tema 1.277) (Info 1187).

Tese fixada pelo STF:

O art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001, é compatível com a Constituição Federal, devendo ser interpretado no sentido de que a competência absoluta dos juizados especiais federais se restringe ao valor da causa, havendo a faculdade de escolha do foro pelo demandante na forma do art. 109, §2º, da CF/88.

STF. Plenário. RE 1.426.083/PI, relator Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/08/2025 (Repercussão Geral – tema 1.277) (Info 1187).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 1.277 da repercussão geral, (i) deu provimento ao recurso extraordinário para reconhecer a competência do Juízo da 6ª Vara dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Estado do Piauí, situada em Teresina, determinando-se o regular prosseguimento da ação naquele juízo; e (ii) fixou a tese anteriormente citada.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Quais são as opções de foro disponíveis para o demandante nas causas contra a União?

O demandante pode escolher entre: o foro da Justiça Federal no domicílio do autor, no local onde ocorreu o ato ou fato que deu origem à demanda, no local onde esteja situada a coisa objeto do litígio, ou no Distrito Federal. Esta faculdade de escolha permanece válida mesmo quando houver Juizado Especial Federal instalado no domicílio do autor.

Qual é o fundamento constitucional que permite ao demandante escolher o foro para ações contra a União?

O art. 109, § 2º, da CF/88 estabelece que as causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal. O objetivo desta norma é facilitar o acesso ao Poder Judiciário, conferindo à parte a faculdade de escolha entre os diversos foros previstos.

Como a jurisprudência do STF já havia se consolidado sobre a faculdade de escolha do foro?

A jurisprudência do STF há muito se consolidou no sentido de que a parte autora possui a faculdade de propor a ação contra a União no Juízo da Capital do Estado de seu domicílio, mesmo quando instalada Vara da Justiça Federal no município do mesmo Estado em que domiciliada. Esta orientação reflete o objetivo constitucional de facilitar o acesso à jurisdição.

Como deve ser interpretada a competência absoluta prevista no art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001?

A competência absoluta dos juizados especiais federais se restringe ao valor da causa, não abrangendo a competência territorial. Esta interpretação conforme à Constituição preserva a faculdade de escolha do

foro pelo demandante estabelecida no art. 109, § 2º, da CF/88, impedindo que a norma infraconstitucional limite indevidamente as opções constitucionalmente asseguradas.

Qual a consequência prática da escolha do foro pelo demandante quando há Juizado Especial Federal instalado?

Uma vez eleito o foro pelo demandante, se houver Juizado Especial Federal instalado, deverá obrigatoriamente ajuizar a demanda no Juizado Especial Federal do foro eleito, desde que o valor não ultrapasse 60 salários-mínimos e não esteja arrolada nas exceções do § 1º do art. 3º da Lei 10.259/2001. A competência absoluta opera apenas em razão do valor da causa.

Qual é a diferença entre competência absoluta em razão do valor e competência territorial absoluta?

A competência absoluta em razão do valor refere-se à divisão de competência entre Juizado Especial e Juízo Federal Comum, baseada no limite de 60 salários-mínimos. Já a competência territorial absoluta implicaria na obrigatoriedade de ajuizamento em local específico, o que não se aplica aos Juizados Especiais Federais em razão da garantia constitucional de escolha do foro.

Por que a interpretação que restringe territorialmente a competência dos Juizados Especiais Federais é inconstitucional?

Porque ofende o art. 109, § 2º, da CF/88 e o princípio do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF/88), restringindo a um único foro a competência para julgamento de causas propostas em face da União. Tal interpretação contraria o propósito constitucional de facilitar o acesso ao Poder Judiciário pelos jurisdicionados.

Como o STF harmonizou a Lei 10.259/2001 com a Constituição Federal?

O STF realizou interpretação conforme à Constituição, estabelecendo que a competência absoluta dos juizados especiais federais se restringe ao valor da causa, preservando a faculdade de escolha do foro pelo demandante. Assim, o art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001 é compatível com a CF/88 quando interpretado de forma sistemática com o art. 109, § 2º.

DIREITO TRIBUTÁRIO

OUTROS TEMAS

Estados podem criar Regime Especial de Fiscalização para contribuintes considerados devedores contumazes, sem caracterizar sanção política, desde que respeitados critérios objetivos e proporcionais

ODS 16 E 17

Não configura sanção política a submissão de contribuinte reiteradamente inadimplente a regime fiscal diferenciado, desde que preservados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e o exercício da atividade empresarial.

A instituição de Regime Especial de Fiscalização (REF) por norma estadual, com critérios objetivos para qualificação de devedores contumazes, não exige lei complementar federal, pois não trata de elementos essenciais do tributo nem configura meio coercitivo de cobrança vedado pelas Súmulas 70, 323 e 547 do STF.

O REF é instrumento legítimo de controle tributário, compatível com obrigações acessórias, podendo adotar medidas proporcionais, como alteração de prazos de recolhimento e intensificação da fiscalização.

A exclusão do REF restrita a titulares originários de precatórios inadimplidos não viola a igualdade tributária, pois há diferença entre credores originários e cessionários, sendo legítima a distinção para simplificação da fiscalização e proteção do erário.

Em suma: é constitucional — e não configura sanção política nem viola os princípios constitucionais da legalidade tributária (art. 150, I, CF/88), da liberdade de trabalho e comércio (art. 5º, XIII; e 170, parágrafo único, CF/88), bem como o da igualdade tributária (arts. 5º, caput; e 150, II, CF/88) — norma estadual que institui Regime Especial de Fiscalização (REF), aplicável aos contribuintes considerados devedores contumazes de ICMS.

STF. Plenário. ADI 4.854/RS, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 25/08/2025 (Info 1187).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei estadual nº 13.711/2011, do Estado do Rio Grande do Sul, instituiu um Regime Especial de Fiscalização (REF), aplicável aos contribuintes considerados devedores contumazes de ICMS.

Quando o contribuinte é classificado como devedor contumaz, ele passa a ser colocado em um Regime Especial de Fiscalização, ou seja, o Estado passa a acompanhar de perto suas atividades, porque entendeu que aquele contribuinte representa um risco maior de não cumprir suas obrigações.

Quando o contribuinte é considerado devedor contumaz?

A lei define três situações principais em que isso acontece:

- 1) Atrasos frequentes no pagamento do ICMS declarado: se o contribuinte não pagar o ICMS que ele mesmo declarou na GIA (Guia de Informação e Apuração do ICMS) em oito meses dentro dos últimos doze meses, ele será considerado devedor contumaz.
- 2) Débitos elevados já inscritos em Dívida Ativa: se o contribuinte tiver impostos não declarados na GIA, mas que viraram dívida ativa, e o valor ultrapassar 38.500 UPFs-RS (uma unidade de referência usada no RS), também em oito meses dentro dos últimos doze, ele se enquadra como devedor contumaz.
- 3) Dívida muito alta em relação ao patrimônio ou faturamento:
O contribuinte também será considerado devedor contumaz se tiver dívidas que ultrapassem:
30% do seu patrimônio conhecido, ou
25% do seu faturamento anual declarado em GIA ou GI.

Como sair da condição de devedor contumaz?

O contribuinte deixa de ser considerado devedor contumaz quando:

- Paga os débitos que o colocaram nessa situação, ou
- Quando esses débitos passam a ter exigibilidade suspensa (por exemplo, se há recurso ou decisão judicial que impede temporariamente a cobrança).

Se tiver curiosidade, veja os dispositivos da Lei estadual que tratam sobre isso e que foram impugnados:

Art. 2º O contribuinte será considerado como devedor contumaz e ficará submetido a Regime Especial de Fiscalização, conforme disposto em regulamento, quando qualquer de seus estabelecimentos situados no Estado, sistematicamente, deixar de recolher o ICMS devido nos prazos previstos no Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - RICMS.

§ 1º Para efeitos deste artigo, considera-se como devedor contumaz o contribuinte que:

I - deixar de recolher o ICMS declarado em Guia de Informação e Apuração do ICMS - GIA -, em oito meses de apuração do imposto nos últimos doze meses anteriores ao corrente (Redação dada pela Lei n.º 14.180/12);

II - tiver créditos tributários inscritos como Dívida Ativa em valor superior a 38.500 UPFs-RS, decorrente de imposto não declarado em GIA, em oito meses de apuração do imposto nos últimos doze meses anteriores ao corrente; ou (Redação dada pela Lei n.º 14.180/12)

III - tiver créditos tributários inscritos como Dívida Ativa em valor que ultrapasse: (Incluído pela Lei n.º 14.180/12)

a) 30% (trinta por cento) do seu patrimônio conhecido; ou (Incluído pela Lei n.º 14.180/12);

b) 25% (vinte e cinco por cento) do faturamento anual declarado em GIA ou em Guia Informativa - GI -. (Incluído pela Lei n.º 14.180/12)

§ 2º Não serão considerados devedores contumazes, para os termos a que se refere o 'caput' do art. 2º, as pessoas físicas ou jurídicas, titulares originários de créditos oriundos de precatórios inadimplidos pelo Estado e suas autarquias, até o limite do respectivo débito tributário constante de Dívida Ativa.

§ 3º Não serão computados para os efeitos deste artigo os débitos cuja exigibilidade esteja suspensa nos termos do Código Tributário Nacional.

(...)

Art. 3º O contribuinte deixará de ser considerado como devedor contumaz se os débitos que motivaram essa condição forem extintos ou tiverem sua exigibilidade suspensa.

ADI

O então Partido Social Liberal – PSL ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra os arts. 2º e 3º da Lei nº 13.711/2011, que instituíram o Regime Especial de Fiscalização para o contribuinte considerado “devedor contumaz”.

De acordo com o PSL, as normas contrariam a Constituição Federal (art. 5º, inciso XIII, e art. 170, caput, e parágrafo único) porque violam as garantias constitucionais da liberdade de trabalho e de comércio.

O autor sustentou que o objetivo do legislador estadual neste caso é punir o devedor tributário ao instituir regras específicas para o contribuinte considerado devedor.

Sustenta ainda que o Regime Especial de Fiscalização é uma forma oblíqua de cobrança de tributo que prejudica as atividades das empresas, uma vez que a forma de exposição prevista nas normas, ou seja, colocar no principal documento de seu negócio (nota fiscal) informação pública de que ele é devedor, passa uma visão distorcida da empresa dando conta da suposta falta de responsabilidade fiscal. A legenda argumentou que já existem outras vias de execução fiscal como a Lei nº 6.830/80 e a Lei nº 8.397/92, além do Código Tributário Nacional, e mesmo diante dessas normas, o Estado do Rio Grande do Sul ainda criou outra forma de cobrança de tributos.

O STF concordou com os argumentos do autor da ADI?

NÃO.

O que é sanção política?

Os tributos em atraso devem ser cobrados pelos meios judiciais (execução fiscal) ou extrajudiciais (lançamento tributário, protesto de CDA) legalmente previstos. Existem, portanto, instrumentos legais para satisfazer os créditos tributários.

Justamente por isso, não se pode fazer a cobrança de tributos por meios indiretos, impedindo, cerceando ou dificultando a atividade econômica desenvolvida pelo contribuinte devedor. Quando isso ocorre, a jurisprudência afirma que foram aplicadas “sanções políticas”, ou seja, formas “enviesadas de constranger o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário” (STF ADI 173). Exs.: apreensão de mercadorias, não liberação de documentos, interdição de estabelecimentos.

A cobrança do tributo por vias oblíquas (sanções políticas) é rechaçada por quatro súmulas do STF e STJ:

Súmula 70-STF: É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula 323-STF: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Súmula 547-STF: Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

Súmula 127-STJ: É ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa, da qual o infrator não foi notificado.

Desse modo, a orientação jurisprudencial do STF e do STJ é a de que não se pode adotar sanções políticas, que se caracterizam pela utilização de meios de coerção indireta que impeçam ou dificultem o exercício da atividade econômica, para constranger o contribuinte ao pagamento de tributos em atraso.

Não há sanção política no caso

Não configura sanção política a submissão de contribuintes inadimplentes a um regime fiscal diferenciado, desde que essa medida:

- Não inviabilize o funcionamento da atividade empresarial;
- Seja pautada nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Isso significa que o Estado pode adotar mecanismos mais rígidos de controle para quem reiteradamente não cumpre suas obrigações tributárias, desde que não utilize meios indiretos ou abusivos para forçar o pagamento.

No caso analisado, a norma estadual impugnada:

- Definiu critérios objetivos para enquadrar contribuintes como devedores contumazes;
- Instituiu um Regime Especial de Fiscalização (REF).

Essas disposições não dependem de lei complementar federal, porque:

- Não tratam de aspectos essenciais do tributo (como fato gerador, lançamento ou crédito tributário – art. 146, III, “b”, da CF);
- Não criam meios coercitivos de cobrança vedados pelas Súmulas 70, 323 e 547 do STF.

Assim, não há violação ao princípio da legalidade tributária.

O REF deve ser entendido como um instrumento legítimo de controle tributário, com fundamento no art. 96 do CTN, que autoriza a legislação a dispor sobre obrigações acessórias.

Entre as medidas previstas, estão:

- Alteração dos prazos de recolhimento;
- Intensificação da fiscalização.

Essas medidas não impedem o exercício da atividade econômica, pois atingem apenas casos graves e reiterados de inadimplência. Trata-se, portanto, de um mecanismo excepcional e proporcional, voltado para:

- Estimular a regularidade no cumprimento das obrigações;
- Garantir a proteção da arrecadação pública.

Por fim, a norma prevê que somente os titulares originários de créditos de precatórios podem ser excluídos do REF em razão do inadimplemento estatal, não se estendendo aos cessionários.

Essa diferenciação não fere o princípio da igualdade tributária, porque:

- Os credores originários e os cessionários não estão em situação idêntica;
- É legítimo dar tratamento mais favorável a quem mantém uma relação direta e reconhecida com o Poder Público;
- A medida busca simplificar a fiscalização e proteger o patrimônio público.

Em suma:

É constitucional — e não configura sanção política nem viola os princípios constitucionais da legalidade tributária (art. 150, I, CF/88), da liberdade de trabalho e comércio (art. 5º, XIII; e 170, parágrafo único, CF/88), bem como o da igualdade tributária (arts. 5º, caput; e 150, II, CF/88) — norma estadual que institui Regime Especial de Fiscalização (REF), aplicável aos contribuintes considerados devedores contumazes de ICMS.

STF. Plenário. ADI 4.854/RS, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 25/08/2025 (Info 1187).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, nessa extensão, a julgou improcedente para confirmar a presunção de constitucionalidade dos arts. 2º, §§ 1º, 2º e 3º, e art. 3º, ambos da Lei nº 13.711/2011 do Estado do Rio Grande do Sul, na redação dada pela Lei gaúcha nº 14.180/2012.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É constitucional norma estadual que disponha sobre arrecadação, lançamento, parcelamento e cobrança de compensações e participações financeiras devidas pela exploração de recursos naturais (obrigações principais), por configurar invasão da competência legislativa da União. Por outro lado, é ilegítima a edição de normas estaduais que estabeleçam obrigações acessórias e deveres instrumentais voltados à fiscalização e ao controle das receitas oriundas da exploração de recursos minerais, hídricos, petróleo e gás natural. ()
- 2) É constitucional — e possui natureza interna corporis — norma regimental de Assembleia Legislativa que estabelece critério de representatividade mínima para a escolha de liderança e formação de bloco parlamentar. ()
- 3) Nas causas em que a União figure como demandada, é facultado ao autor eleger o foro com base no critério territorial (art. 109, § 2º, CF/88). Contudo, se existir Juizado Especial Federal (JEF) no foro escolhido, as causas de até 60 (sessenta) salários-mínimos não abrangidas pelas exceções da Lei nº 10.259/2001 (art. 3º, § 1º) deverão ser propostas obrigatoriamente no JEF, em razão da competência absoluta. ()
- 4) É inconstitucional norma estadual que institui Regime Especial de Fiscalização (REF), aplicável aos contribuintes considerados devedores contumazes de ICMS, pois há caracterização de sanção política e desrespeito a critérios objetivos proporcionais. ()

Gabarito

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