

Informativo comentado: Informativo 1176-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *É inconstitucional decreto estadual que proíbe o uso da linguagem neutra de gênero nas instituições de ensino e nos órgãos públicos.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

- *É inconstitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que altera a denominação dos cargos de motorista e de agente de serviços gerais da polícia civil para o cargo de agente de polícia civil do estado.*

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIAS

- *O Município não pode proibir usinas hidrelétricas, regular o aproveitamento energético de rios de domínio federal ou criar restrições ambientais que inviabilizem competências privativas da União, como gestão de recursos hídricos e energia elétrica.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

É inconstitucional decreto estadual que proíbe o uso da linguagem neutra de gênero nas instituições de ensino e nos órgãos públicos

ODS 4

Norma estadual que veda o uso de formas alternativas da língua portuguesa em instituições de ensino e órgãos públicos invade a competência legislativa da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF/88).

A CF/88 estabelece o português como língua oficial do Brasil, mas não autoriza que Estados ou Municípios imponham ou vedem formas alternativas de expressão linguística.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tratam da norma culta e das variações linguísticas como conteúdo de ensino, mas não conferem competência aos Estados para legislar sobre sua obrigatoriedade ou vedação.

STF. Plenário. ADI 6.925/SC, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 07/05/2025 (Info 1176).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 15 de junho de 2021, o Governador do Estado de Santa Catarina editou o Decreto nº 1.329/2021, que proibiu o uso de linguagem neutra de gênero nas instituições de ensino estaduais e nos órgãos públicos.

O que é linguagem neutra?

“A linguagem neutra, também conhecida como linguagem não-binária, tem como objetivo evitar o uso dos gêneros tradicionalmente aceitos pela sociedade (masculino e feminino), de modo a tornar a comunicação mais inclusiva e menos sexista.

Neste tipo de linguagem, substitui-se os artigos feminino e masculino por um “x”, “e” ou “@”. A palavra “todos” ou “todas”, por exemplo, na linguagem neutra ficaria “todes”, “todxs” ou “tod@s”.

Há quem defenda, ainda, o uso do termo “elu” (no lugar de “ele” ou “ela”) para se referir a qualquer pessoa, independente do gênero, de forma a abranger as pessoas não-binárias (que não se identificam como homem nem como mulher).”
(<https://www.migalhas.com.br/quentes/357892/linguagem-neutra-veja-o-que-e-e-conheca-as-leis-contrasua-utilizacao>)

O decreto vedava a utilização de novas formas de flexão de gênero e de número das palavras da língua portuguesa em documentos oficiais, em contrariedade às regras gramaticais consolidadas e nacionalmente ensinadas:

Art. 1º Fica vedada a todas as instituições de ensino no Estado de Santa Catarina, independentemente do nível de atuação e da natureza pública ou privada, bem como aos órgãos ligados à Administração Pública Estadual, a utilização, em documentos oficiais, de novas formas de flexão de gênero e de número das palavras da língua portuguesa, em contrariedade às regras gramaticais consolidadas e nacionalmente ensinadas.

Parágrafo único. Nos ambientes formais de ensino, fica vedado o emprego em documentos oficiais de linguagem que, contrariando as regras gramaticais da língua portuguesa, pretendam se referir a gênero neutro.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

O Partido dos Trabalhadores (PT) ingressou com ação direta de inconstitucionalidade (ADI) contra esse decreto.

O autor argumentou que a vedação violava os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não discriminação, além de constituir censura prévia e violar o direito à educação.

Sustentou que a linguagem neutra seria necessária para representar pessoas não binárias que não se sentem contempladas pelos dois gêneros gramaticais tradicionais da língua portuguesa.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo requerente?

SIM.

O ato impugnado foi um decreto... O que o STF falou sobre o cabimento de ADI contra decreto?

O STF permite que normas regulamentares, como decretos, sejam submetidas ao controle concentrado de constitucionalidade quando possuem características típicas de leis (atos primários). Isso acontece quando essas normas são abstratas, autônomas e impessoais, ou seja, quando não tratam de casos específicos, não dependem de outros atos para existir e se aplicam a todos de forma geral.

Nessas situações, o conteúdo da norma é suficientemente completo e relevante, permitindo que ela seja comparada diretamente com a Constituição.

No caso concreto, embora o ato questionado seja um decreto (tipo de norma que geralmente serve apenas para regulamentar leis já existentes), percebe-se que ele vai além desse papel.

Os seus dispositivos não se limitam a detalhar ou explicar a legislação atual, mas criam uma regra nova: proíbem expressamente o uso de novas formas de flexão de gênero e número na língua portuguesa. Essa proibição se aplica tanto às instituições de ensino em Santa Catarina quanto aos órgãos da Administração Pública estadual, abrangendo instituições públicas e privadas.

Trata-se, portanto, de uma disciplina que não se apoia em normas legais anteriores. Seu fundamento jurídico é extraído diretamente da Constituição, mais especificamente do art. 13, que estabelece o português como idioma oficial da República Federativa do Brasil.

Entretanto, ao criar uma vedação específica quanto ao uso de novas formas de flexão de gênero e número, o decreto não apenas reafirma o idioma oficial, mas impõe uma restrição normativa autônoma, sem respaldo expresso em legislação federal ou estadual que detalhe os limites desse uso linguístico.

Por essa razão, o decreto adquire um caráter primário e inovador, o que justifica sua análise sob a ótica do controle concentrado de constitucionalidade, permitindo o exame direto de sua compatibilidade com os princípios e regras constitucionais.

Inconstitucionalidade formal

O Decreto impugnado invade a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

De acordo com o art. 22, XXIV, da CF/88, compete exclusivamente à União legislar sobre:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XXIV – diretrizes e bases da educação nacional.

Embora o art. 24, IX, da CF/88 preveja competência concorrente para os Estados legislarem sobre educação e ensino, essa atuação local não pode contrariar normas federais.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), os currículos da educação básica devem respeitar uma base nacional comum, podendo ser complementados apenas com conteúdos voltados para aspectos regionais e locais (arts. 9º, IV, e 26 da LDB).

Assim, ainda que os Estados tenham alguma margem de atuação, não podem criar regras sobre o ensino da língua portuguesa que não estejam relacionadas a especificidades regionais.

É justamente o que ocorre com a chamada "linguagem neutra" ou "linguagem não binária", que envolve a substituição de marcas de gênero na língua portuguesa por formas alternativas, como "x" (elx), "@", (el@), ou "u" (elu).

O Decreto impugnado não apenas proíbe o uso dessas formas em instituições de ensino, órgãos da Administração Pública e documentos oficiais, mas também proíbe qualquer referência ou menção à linguagem neutra. Isso configura uma afronta direta à competência exclusiva da União.

O STF, inclusive, já declarou a inconstitucionalidade de diversas leis estaduais e municipais que tentavam regular o uso da linguagem neutra.

Diante disso, o STF concluiu que há inconstitucionalidade formal no Decreto, por violação à competência privativa da União.

Inconstitucionalidade material

O STF também considerou inconstitucional o Decreto sob o ponto de vista material.

Para o Ministro Relator, seria igualmente inconstitucional norma estadual ou municipal que impusesse o ensino da linguagem neutra, por se tratar de intervenção indevida em matéria de competência federal.

A língua de um País é fruto de séculos de evolução e reflete, para além da própria cultura, aspectos fundamentais da estruturação lógica do pensamento do povo. Nesse contexto, qualquer tentativa de impor mudanças ao idioma por meio de disposição normativa, como se a língua pudesse ser moldada mediante decreto, será ineficaz.

O português, idioma oficial do Brasil (art. 13 da CF/88), é também língua oficial de outros países lusófonos, integrados na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A preservação de normas gerais uniformes no uso da língua é fundamental para o prestígio e a unidade do idioma.

A própria Base Nacional Comum Curricular (BNCC) contempla o estudo das variações linguísticas como fenômeno natural, sem que isso implique imposição normativa de qualquer variante.

O Ministério da Educação, por sua vez, na Nota Técnica n. 46/2021/COBEG/DPD/SEB/SEB, esclarece que ações que ultrapassem o que está previsto na BNCC, promovendo variantes que não correspondem à língua oficial, carecem de respaldo normativo.

Em suma:

É inconstitucional — por usurpar a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF/88) — decreto estadual que proíbe o uso da linguagem neutra de gênero nas instituições de ensino e nos órgãos públicos.

STF. Plenário. ADI 6.925/SC, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 07/05/2025 (Info 1176).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 1.329/2021 do Estado de Santa Catarina.

DOD PLUS — JULGADOS CORRELATOS

Lei municipal que proíbe o uso da linguagem neutra em instituições de ensino usurpa competência legislativa da União e viola a liberdade de expressão

É formalmente inconstitucional lei municipal que legisla sobre diretrizes e bases da educação nacional, proibindo o uso da linguagem neutra na grade curricular e no material didático de instituições de ensino públicas ou privadas, pois essa matéria é de competência privativa da União (art. 22, XXIV, da CF/88).

A proibição do uso da linguagem neutra ofende a garantia da liberdade de expressão, manifestada pela proibição da censura, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação e o princípio da isonomia.

STF. Plenário. ADPF 1.165/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 04/02/2025 (Info 1164).

É formalmente inconstitucional lei municipal que proíba o uso de linguagem neutra

Lei municipal não pode proibir o uso da linguagem neutra nas escolas públicas ou privadas, em editais de concursos públicos, bem como em ações culturais, esportivas, sociais ou publicitárias que receberem verba pública.

A Constituição Federal atribuiu à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF/88). Com base nessa atribuição, o Congresso Nacional editou a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) que impõe a observância dos princípios da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, além do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e da promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Os municípios não têm competência legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologias de ensino ou modos de exercício da atividade docente.

A proibição de divulgação de conteúdos na atividade de ensino em escolas é uma ingerência explícita do Poder Legislativo municipal no currículo pedagógico ministrado por instituições de ensino vinculadas ao Sistema Nacional de Educação.

STF. Plenário. ADPF 1.150 MC-Ref/GO e ADPF 1.155 MC-Ref/MG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 11/06/2024 (Info 1140).

É formalmente inconstitucional lei estadual que proíba linguagem neutra nas escolas

É inconstitucional — por violar a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF/88) — lei estadual que veda a adoção da “linguagem neutra” na grade curricular e no material didático de instituições de ensino públicas e privadas, assim como em editais de concursos públicos locais.

Tese fixada pelo STF:

Norma estadual que, a pretexto de proteger os estudantes, proíbe modalidade de uso da língua portuguesa viola a competência legislativa da União.

STF. Plenário. ADI 7019/RO, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 10/02/2023 (Info 1082).

Treine o assunto estudado:

Ano: 2025 Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prova: FGV - TJ SE - Juiz Substituto - 2025

Após amplos debates entre diversos setores do ambiente sociopolítico, foi apresentado projeto de lei, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado Alfa, com o objetivo de vedar a utilização da denominada "linguagem neutra" nas escolas públicas estaduais. A língua portuguesa deveria ser ensinada em harmonia com a norma culta, conforme as orientações nacionais de educação estabelecidas pelo Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa. O projeto, apesar de exultado por diversos segmentos sociais, foi criticado por outros.

A Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado Alfa, ao analisar a conformidade constitucional da proposição legislativa, observou, corretamente, que ela:

- A. reflete o exercício da competência legislativa residual de Alfa;
- B. reflete o exercício da competência legislativa suplementar de Alfa;
- C. afronta a competência legislativa privativa da União, que é indelegável;
- D. somente pode ser editada se houver lei complementar da União autorizando-a; (Correta)
- E. instrumentaliza o exercício de competência administrativa comum entre os entes federativos.

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

É inconstitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que altera a denominação dos cargos de motorista e de agente de serviços gerais da polícia civil para o cargo de agente de polícia civil do estado

ODS 16

Caso concreto: em 2010, o Estado de Rondônia promulgou a Lei nº 2.323/2010, que alterou a denominação dos cargos de "Motorista e Agente de Serviço Geral da Polícia Civil" para "Agente de Polícia Civil". O Governador do Estado questionou a constitucionalidade da norma no STF, alegando vício formal (iniciativa legislativa indevida, pois a matéria seria de competência exclusiva do Executivo) e vício material (violação ao princípio do concurso público ao equiparar cargos distintos). O STF acolheu integralmente esses argumentos.

Quanto ao vício formal, o STF entendeu que a Assembleia Legislativa não poderia revogar dispositivo anterior de iniciativa do Executivo e recriar cargos extintos, pois tal competência é reservada ao Chefe do Executivo, conforme o art. 61, § 1º, II, "a" e "c", da CF. Ao fazê-lo, a Lei nº 2.323/2010 interferiu na estrutura organizacional da Polícia Civil e no regime jurídico de servidores, violando o princípio da separação dos Poderes.

No aspecto material, a lei promoveu provimento derivado inconstitucional, ao transformar cargos administrativos em cargos policiais sem concurso público, afrontando o art. 37, II, da CF. Assim, o STF declarou a inconstitucionalidade da lei, reafirmando que é vedado aos entes federados desrespeitarem as normas constitucionais sobre iniciativa legislativa e provimento de cargos públicos.

STF. Plenário. ADI 5.021/RO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 25/04/2025 (Info 1176).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

Em 6 de julho de 2010, no Estado de Rondônia, foi promulgada a Lei nº 2.323/2010, que alterou a denominação do cargo de “Motorista e Agente de Serviço Geral da Polícia Civil” para “Agente de Polícia Civil do Estado de Rondônia”.

O Governador do Estado de Rondônia ingressou com ação direta de inconstitucionalidade (ADI) alegando dois vícios principais:

- Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que o projeto de lei foi apresentado por deputado estadual e não pelo Chefe do Executivo, apesar de versar sobre organização administrativa; e
- Inconstitucionalidade material, argumentando que a lei promoveu provimento derivado de cargo público ao renomear cargo extinto e equipará-lo a outro cargo com atribuições e remuneração distintas, violando o princípio do concurso público previsto no art. 37, II da Constituição Federal.

O STF concordou com o pedido formulado? Os dispositivos impugnados são inconstitucionais?

SIM.

Vício formal

A Lei nº 2.323/2010 do Estado de Rondônia, além de alterar a nomenclatura de determinados cargos públicos, revogou dispositivo de outra lei que havia anteriormente extinguido esses mesmos cargos:

Art. 1º Fica alterada a denominação do cargo de Motorista e Agente de Serviço Geral da Polícia Civil para Agente de Polícia Civil do Estado de Rondônia.

Art. 2º Fica revogado o § 2º do artigo 1º da Lei nº 1.044, de 29 de janeiro de 2002.

O § 2º do art. 1º da Lei n. 1.044/2002 (que foi revogado) foi quem deu o nome dos cargos de Motorista e Agentes de Serviços Gerais.

Desse modo, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, ao propor e aprovar a Lei nº 2.323/2010, suprimiu dispositivo de lei de iniciativa do Governador que havia reestruturado a carreira da Polícia Civil e, por conseguinte, restabeleceu cargos extintos pelo Executivo, conferindo-lhes nova nomenclatura e status equivalente ao de Agente de Polícia Civil.

Nos termos do art. 61, § 1º, II, “a” e “c”, da Constituição Federal, a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, bem como a disciplina do regime jurídico dos servidores públicos, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O STF consolidou entendimento no sentido de que as regras sobre iniciativa legislativa previstas na Constituição de 1988 devem ser respeitadas por todos os entes federados (art. 25 da CF/88 e art. 11 do ADCT), por força do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88), o qual resguarda a identidade e a competência privativa de cada instância política (art. 1º).

Nesse sentido: STF. ADI 4.142, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 26/2/2020.

Assim, cabe aos Estados e ao Distrito Federal não apenas adotar modelos organizacionais compatíveis com os da Constituição Federal, mas também abster-se de legislar sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Executivo.

Quanto à criação e extinção de cargos, o Supremo reafirma que tal competência é exclusiva do Chefe do Executivo, sendo inconstitucional qualquer iniciativa do Legislativo que interfira nesse campo (STF. ADI 2.050, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 2/4/2004).

No caso em exame, a Lei estadual impugnada, ao revogar dispositivo que extinguiu certos cargos e restabelecê-los, violou o art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição, interferindo diretamente na estrutura da Polícia Civil de Rondônia — matéria reservada ao Governador:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Não cabe ao Poder Legislativo dispor sobre servidores ou seu regime jurídico, nos termos do art. 61, § 1º, II, “c”, da CF:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

A disciplina do regime jurídico dos servidores públicos é prerrogativa do Executivo e projeção do princípio da separação dos poderes.

O que se entende por “regime jurídico”, para os fins do art. 61, § 1º, II, “c”, da CF?

É o conjunto de normas que disciplinam todos os aspectos da relação do Estado com seus agentes (provimento, concurso, nomeação, remuneração, férias, penalidades, processo administrativo, entre outros). Nas exatas palavras do Min. Celso de Melo:

“Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.” (ADI 766 MC)

Diante disso, o STF reconheceu a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.323/2010, por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, “a” e “c”).

Vício material

Além do vício formal, o STF também reconheceu a inconstitucionalidade material da Lei, por promover provimento derivado de cargos públicos, violando o princípio do concurso público (art. 37, II).

A Lei estadual alterou a nomenclatura dos cargos de Motorista e Agente de Serviços Gerais para Agente de Polícia Civil, equiparando-os à carreira policial.

De acordo com o art. 37 da Lei n. 1.041/2002, esses cargos sequer integravam formalmente os quadros da Polícia Civil.

Assim, a Lei n. 2.323/2010 promoveu um provimento derivado inconstitucional, equiparando cargos diversos sem observância do princípio do concurso público.

Diante disso, o STF também reconheceu a inconstitucionalidade material da Lei impugnada, por afronta ao princípio do concurso público (art. 37, II), que veda toda forma de provimento que permita ao servidor ocupar, sem concurso, cargo estranho à carreira de origem.

Em suma:

É inconstitucional — por ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88) e à regra do concurso público para acesso a cargo efetivo (art. 37, II, CF/88) — lei estadual de iniciativa parlamentar que altera a denominação dos cargos de motorista e de agente de serviços gerais da polícia civil para o cargo de agente de polícia civil do estado.

STF. Plenário. ADI 5.021/RO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 25/04/2025 (Info 1176).

DOD PLUS — JULGADOS CORRELATOS

Não há inconstitucionalidade na lei que apenas altera a nomenclatura de cargos públicos

É constitucional — e não viola o princípio do concurso público (art. 37, II, CF/88) — norma estadual que, única e exclusivamente, altera a nomenclatura (“nomen juris”) de cargo público.

Caso concreto: em Mato Grosso, foi editada a Lei estadual 9.383/2010, que alterou a nomenclatura de um dos cargos do Tribunal de Contas. O cargo de “Técnico Instrutivo e de Controle” passou a se chamar “Técnico de Controle Público Externo”.

STF. Plenário. ADI 6.615/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 26/09/2024 (Info 1151).

A transformação de carreira de nível médio em outra de nível superior, com atribuições distintas, constitui forma de provimento derivado vedada pelo art. 37, II, da CF/88

É inconstitucional norma de Constituição estadual que, a pretexto de promover uma reestruturação administrativa, aproveita e transforma cargos com exigências de escolaridade e atribuições distintas.

Essa norma viola a exigência de provimento de cargos públicos por meio de concurso, prevista no art. 37, II, da CF/88.

Caso concreto: STF julgou inconstitucional emenda à Constituição do Acre que transformou os cargos de “motorista penitenciário oficial” e de “agente socioeducativo” em cargos de policial penal.

STF. Plenário. ADI 7.229/AC, Rel. Min. Dias Toffoli, redator do acórdão Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 10/11/2023 (Info 1116).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a regra constitucional sobre iniciativa legislativa para criação e extinção de cargos públicos?

A Constituição Federal estabelece no art. 61, § 1º, II, “a” e “c” que é de iniciativa privativa do Presidente da República (e por simetria, dos Governadores nos Estados) a edição de leis que criem cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, bem como as que disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Esta regra decorre diretamente do postulado da separação de poderes.

O que caracteriza vício formal de iniciativa em matéria de organização administrativa?

O vício formal de iniciativa ocorre quando o Poder Legislativo propõe e aprova leis sobre temas reservados ao Chefe do Executivo, como criação, extinção ou reestruturação de cargos públicos e regime jurídico de servidores. No caso analisado, a Assembleia Legislativa invadiu competência do Governador ao revogar dispositivo que extinguiu cargos e restabeleceu-os com nova denominação, interferindo diretamente nos quadros da polícia civil.

Qual o conceito de “regime jurídico” dos servidores públicos para fins de iniciativa legislativa?

O regime jurídico dos servidores públicos compreende o conjunto de normas disciplinadoras dos diversos aspectos das relações estatutárias ou contratuais mantidas pelo Estado com seus agentes, abrangendo formas de provimento e nomeação, concurso, posse, exercício, vacância, promoção, direitos e vantagens pecuniárias, reposições salariais, horário de trabalho, férias, licenças, estabilidade, aposentadoria, deveres, proibições, penalidades e processo administrativo.

O que estabelece a Súmula Vinculante 43 do STF sobre provimento de cargos públicos?

A Súmula Vinculante 43 estabelece que "é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido". Essa súmula sedimenta a jurisprudência sobre a vedação ao provimento derivado de cargos públicos.

Quando ocorre provimento derivado vedado pela Constituição?

O provimento derivado vedado pela Constituição ocorre quando há enquadramento de ocupantes de cargos diversos em carreiras estranhas à de origem, sem prévia aprovação em concurso público específico. Configura-se quando servidores são transferidos ou equiparados a cargos de atribuições, exigências ou níveis de escolaridade distintos da carreira original, burlando o princípio constitucional do concurso público.

Por que a alteração de nomenclatura pode configurar inconstitucionalidade material?

A simples alteração de nomenclatura pode configurar inconstitucionalidade material quando implica equiparação entre carreiras de atribuições e exigências distintas, resultando em provimento derivado. No caso concreto acima comentado, motoristas e agentes de serviços gerais (que nem integravam os quadros da polícia civil) foram renomeados como "agentes de polícia civil", configurando reenquadramento em carreira diversa sem concurso público.

Qual a diferença entre as exigências para os cargos equiparados no caso concreto?

Os cargos de motorista e agente de serviços gerais exigiam nível fundamental de escolaridade para ingresso, enquanto o cargo de agente de polícia civil, ao qual foram equiparados, exige formação de nível médio. Essa discrepância nas exigências de escolaridade evidencia que se tratam de carreiras distintas, tornando inconstitucional a equiparação sem concurso público específico.

Como o princípio da simetria federativa se aplica às regras de iniciativa legislativa?

O princípio da simetria federativa obriga Estados e Distrito Federal a reproduzirem o modelo de organização dos Poderes estabelecido na Constituição Federal. Assim, as regras de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, II) devem ser observadas pelos Governadores nos Estados, sendo impositivo que os entes federados respeitem essas regras independentemente da espécie de ato a ser produzido.

Por que as regras de iniciativa legislativa são consideradas cláusulas elementares do sistema constitucional?

As regras de iniciativa legislativa decorrem diretamente do postulado da separação de poderes e consistem em cláusulas elementares representativas da identidade institucional e da distribuição de poder no contexto da Federação. Demarcam de forma incisiva o terreno de competências privativas assinaladas a cada instância política, sendo fundamentais para a manutenção do equilíbrio entre os Poderes.

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIAS

O Município não pode proibir usinas hidrelétricas, regular o aproveitamento energético de rios de domínio federal ou criar restrições ambientais que inviabilizem competências privativas da União, como gestão de recursos hídricos e energia elétrica

ODS 7, 9, 12 e 15

Caso concreto: o Município de Ponte Nova/MG editou duas leis ambientais: a Lei 3.224/2008, que restringiu a supressão de vegetação e impôs condições tecnológicas para a instalação de usinas hidrelétricas, exigindo aprovação do CODEMA local; e a Lei 3.225/2008, que declarou o trecho municipal do Rio Piranga como monumento natural, proibindo obras que alterassem sua paisagem, como usinas hidrelétricas e transposição de águas. Na prática, essas normas inviabilizavam a construção de usinas no Rio Piranga.

O Presidente da República ajuizou uma ADPF no STF contra as leis municipais alegando que elas invadiam competências privativas da União (arts. 20, 21, 22 e 176 da CF/88) e contrariavam normas federais, como o Código Florestal e a Lei do SNUC.

O STF julgou os pedidos procedentes.

Os Municípios não possuem competência legislativa para proibir a construção de usinas hidrelétricas, condicionar o método de geração de energia elétrica ou regular o aproveitamento energético de cursos de água de domínio federal. Essas matérias são de competência privativa da União, conforme os arts. 20, III e VIII; 21, XII, b; 22, IV; e 176 da CF/88.

Ademais, os Municípios não podem criar unidades de conservação ou estabelecer regras ambientais que, sob pretexto de proteção local, obstem o exercício das competências federais ou contrariem normas gerais federais (como o Código Florestal ou a Política Nacional de Recursos Hídricos), sob pena de inconstitucionalidade formal e desvio de finalidade.

STF. Plenário. ADPF 218/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 07/05/2025 (Info 1176).

O caso concreto foi o seguinte:

O Município de Ponte Nova/MG editou duas leis ambientais.

A Lei 3.224/2008 estabeleceu restrições para supressão de vegetação e condições para instalação de usinas hidrelétricas, exigindo tecnologia menos impactante e aprovação do CODEMA municipal.

A Lei 3.225/2008, por sua vez, declarou toda a extensão do Rio Piranga que atravessa o município como monumento natural, vedando obras que alterassem drasticamente a paisagem, especialmente hidrelétricas, transposição de águas e hidrovias.

Se tiver curiosidade (não é indispensável a leitura), veja os principais trechos das Leis referidas:

Lei 3.224/2008 do Município de Ponte Nova/MG

Art. 1º A presente lei visa adequar e aplicar no Município de Ponte Nova os princípios de preservação de florestas prescritos na Lei Federal nº 4.771, de 14 de setembro de 1965 (Código Florestal), com suas modificações posteriores, em harmonia com as demais legislações ambientais vigentes, pelo que estabelece:

(...)

II – as vegetações naturais aí existentes não poderão ser suprimidas sob pretexto algum, salvo em caso de extrema necessidade e interesse social, devidamente comprovados por exaustivos estudos de alternativas tecnológicas, inclusive quanto à possibilidade de se desenvolverem por outras formas e em outras áreas que não as conceituadas como de preservação permanente pela Lei.

(...)

Art. 5º O Poder Executivo Municipal, em consonância com os ditames estaduais e federais que visam à preservação ambiental e à prevenção dos impactos negativos de projetos em geral, notadamente sobre o meio antrópico, estabelece que projetos de instalação de usinas hidrelétricas ou de pequenas centrais hidrelétricas no território municipal deverão atender à tecnologia menos impactante, hoje aquela que adota os princípios de barragem mínima, minimização ou eliminação de reservatório de acumulação, serem do tipo 'a fio d'água' e com o uso da alternativa de turbinas da classe bulbo ou equivalentes, para baixa queda ou submersão no curso d'água, capazes de satisfazer potenciais de geração similares aos projetos tradicionais, cuja condição evoluirá para outros processos ainda menos impactantes que passarão a ser os recomendados e legalmente exigidos quando disponíveis para adoção no setor.

Parágrafo único: A melhor alternativa será sempre a aprovada pelo CODEMA como padrão adequado de qualidade ambiental pela minimização de impactos na implantação da unidade e melhor relação de custo-benefício, considerados os custos de produção com custos ambientais minimizados para uma mesma produção quantitativa, sendo assim uma opção na linha do desenvolvimento sustentável e da harmonização com o meio ambiente e sua preservação."

Lei 3.225/2008 do Município de Ponte Nova/MG

Art. 1º Fica declarada monumento natural, integrante do patrimônio paisagístico e turístico do Município de Ponte Nova, de acordo com o art. 12 da Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000 (SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação), toda a extensão do trecho do rio Piranga que corta do Município de Ponte Nova.

Art. 2º É vedada a realização de quaisquer obras ou serviços que alterem ou descaracterizem drasticamente a paisagem natural do trecho do rio Piranga que corta o Município de Ponte Nova, como, por exemplo, construção de hidrelétricas, transposição de águas e hidrovias.

Parágrafo único. As atividades incompatíveis na área serão definidas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural, de acordo com o que dispõe a Lei.

Art. 3º O Município promoverá, em conjunto com a Câmara Municipal, no prazo de 90 (noventa) dias, estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a Unidade de Conservação, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto no caput deste artigo, fica o Município autorizado a firmar convênio e/ou parceria com órgãos governamentais e não- governamentais, universidades públicas e privadas, dentre outras entidades com capacidade técnica e/ou financeira, que possam apoiá-lo na consolidação do projeto da Unidade de Conservação.

Desse modo, a legislação municipal, na prática, impedia a instalação de usinas hidrelétricas no Rio Piranga.

ADPF

O Presidente da República ingressou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) contra os arts. 1º, II; e 5º, caput e parágrafo único, da Lei nº 3.224/2008 e a íntegra da Lei nº 3.225/2008, invocando os seguintes argumentos jurídicos:

- Violação à competência privativa da União para legislar sobre águas e energia (art. 22, IV, CF);
- Usurpação da competência da União para explorar serviços de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água (art. 21, XII, "b", CF);
- Contrariedade às normas gerais federais em matéria ambiental, especialmente o Código Florestal; Inobservância do procedimento estabelecido pela Lei 9.985/2000 (SNUC) para criação de unidades de conservação;
- Desvio de finalidade legislativa e abuso de competência na criação da unidade de conservação.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Presidente da República?

SIM.

O ente subnacional (no caso, o Município) possui competência legislativa para proibir a construção de usinas hidrelétricas no Rio Piranga, bem como para estabelecer o método de geração de energia, condicionando tal decisão à aprovação do CODEMA local?

O STF entendeu que não.

A CF/88 atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Quanto aos Municípios, a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, I e II, da CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Por outro lado, a CF/88 atribui à União competência privativa para legislar sobre água e energia:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

Ademais, é da União a competência para explorar tais matérias:

Art. 21. Compete à União:
XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.

Ainda, dispõe a Constituição:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

A CF/88 também identifica como bens da União:

Art. 20. São bens da União:
III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
VIII - os potenciais de energia hidráulica.

No plano infraconstitucional, a Lei federal 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, que prevê “a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental” (art. 3º, III).

Conforme essa norma, “a outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos”, sendo a outorga, quando envolver recursos de domínio da União, de competência do Poder Executivo Federal.

O Rio Piranga, no trecho que atravessa o Município de Ponte Nova/MG — objeto das normas impugnadas —, é classificado como massa de água de domínio federal e é gerido pela Agência Nacional de Águas (ANA), conforme evidenciado em mapa interativo da agência.

Assim, a lei municipal de Ponte Nova, ao proibir a construção de UHEs e PCHs e ao dispor sobre matéria de competência privativa da União, acaba por obstruir a atuação do Poder Executivo Federal, impedindo a deliberação sobre questões ambientais e hidrelétricas no Rio Piranga — bem de domínio da União.

Para o STF, a matéria tratada vincula-se muito mais estreitamente à regulação do aproveitamento energético dos cursos de água, campo reservado à União, afastando qualquer competência subsidiária do Município.

Outros exemplos semelhantes na jurisprudência do STF:

É inconstitucional a Lei 6.766/2022, do Município de Cuiabá, que proibia a construção de UHEs e PCHs no curso do Rio Cuiabá — matéria de competência privativa da União.

STF. Plenário. ADPF 979-AgR/MT, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/5/2023.

É inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Paraná que impunha condições à construção de centrais termoeletricas, hidrelétricas e term nucleares, por usurpação da competência da União.

STF. Pleno. ADI 7.076/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 27/6/2022.

Assim, o STF concluiu que o art. 5º, caput e parágrafo único, da Lei municipal 3.224/2008, e o art. 2º, caput e parágrafo único, da Lei municipal 3.225/2008, são formalmente inconstitucionais, uma vez que, ao proibirem a construção de usinas hidrelétricas e pequenas centrais hidrelétricas, a transposição de águas e hidrovias e ao condicionarem o método de geração de energia à aprovação do CODEMA de Ponte Nova/MG, violaram os arts. 20, III e VIII; art. 21, XII, "b"; art. 22, IV; e art. 176, da CF/88.

Inconstitucionalidade formal do art. 1º, II, da Lei municipal 3.224/2008 por contrariar normas gerais editadas pela União

O art. 1º, II, da Lei municipal 3.224/2008 dispõe que a supressão de vegetação natural só é admitida em casos de “extrema necessidade e de interesse social”, mediante estudos de alternativas tecnológicas.

À época, vigia o Código Florestal de 1965 (Lei 4.771/1965), cujo art. 3º, § 1º permitia a supressão de vegetação de preservação permanente para fins de utilidade pública ou interesse social.

Atualmente, o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) autoriza tal supressão nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental (art. 8º, da Lei 12.651/2012).

Constata-se, assim, que a lei municipal criou requisitos mais restritivos (exigência de “extrema necessidade”, além da cumulação com “interesse social” e estudos exaustivos), em confronto com as normas gerais federais, que consagram requisitos alternativos.

A imposição de condicionamentos adicionais pelo legislador municipal configura violação da competência geral da União, conforme reiterada jurisprudência do STF:

Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário.

STF. Plenário. ADI 4.988/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 19/9/2018.

Diante do exposto, o STF declarou que o art. 1º, II, da Lei municipal 3.224/2008 é formalmente inconstitucional, por contrariar normas gerais editadas pela União no regular exercício de competência atribuída pela Constituição Federal.

Criação de unidade de conservação permanente: desvio de finalidade e necessidade de observância das regras gerais editadas pela União

A Lei municipal 3.225/2008 declarou como monumento natural, integrante do patrimônio paisagístico e turístico do Município de Ponte Nova/MG, toda a extensão do Rio Piranga que atravessa o território municipal.

Em decorrência desse reconhecimento, o mesmo diploma legal veda a realização de quaisquer obras ou serviços que alterem ou descaracterizem drasticamente a paisagem natural do trecho do Rio Piranga.

O Município de Ponte Nova/MG, sob o pretexto de criar uma unidade de conservação, buscou impedir que a União deliberasse sobre questões ambientais e hidrelétricas no curso do Rio Piranga.

A criação da unidade de conservação, nesse contexto, configura um mero pretexto — inconstitucional — para obstar o exercício da competência da União, evidenciando desvio de finalidade legislativa (STF. Tribunal Pleno. ADI 5.566/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/10/2018, DJe 9/11/2018).

Essa prática, se tolerada, poderia inviabilizar a atuação da União em matéria de recursos hídricos e energia elétrica, causando sérios prejuízos ao pacto federativo e à repartição constitucional de competências.

Portanto, é manifesta a inconstitucionalidade da Lei municipal 3.225/2008, por descumprimento das normas gerais estabelecidas pela Lei 9.985/2000.

Diante de todo o exposto, o STF reconheceu a inconstitucionalidade:

- (i) dos arts. 1º, II, 5º, caput e parágrafo único, da Lei municipal 3.224/2008; e
- (ii) da integralidade da Lei municipal 3.225/2008, por violação à competência da União.

Em suma:

São inconstitucionais — por desvio de finalidade legislativa e por violarem o sistema de repartição de competências e o princípio da lealdade à Federação — normas municipais que, ao tratarem da preservação ambiental nas margens dos cursos d'água no município, dispõem sobre requisitos específicos para o licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas e para o reconhecimento de unidades de conservação ambiental, bem como declaram trecho de rio como monumento natural e patrimônio paisagístico e turístico da região.

STF. Plenário. ADPF 218/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 07/05/2025 (Info 1176).

DOD PLUS — JULGADO CORRELATO

É inconstitucional lei estadual que proíbe a construção de instalações hidrelétricas em toda a extensão de curso de água de domínio da União

É inconstitucional — por invadir a competência privativa da União para legislar sobre águas e energia (art. 22, IV, CF/88) e para dispor sobre os bens federais (art. 20, III e VIII, CF/88), bem como por ocupar indevidamente o espaço normativo da Agência Nacional de Águas (ANA) — lei estadual que proíbe a construção de instalações hidrelétricas em toda a extensão de curso de água de domínio da União.

STF. Plenário. ADI 7.319/MT, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 9/5/2023 (Info 1093).

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional — por usurpar a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF/88) — decreto estadual que proíbe o uso da linguagem neutra de gênero nas instituições de ensino e nos órgãos públicos. ()
- 2) É inconstitucional — por ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88) e à regra do concurso público para acesso a cargo efetivo (art. 37, II, CF/88) — lei estadual de iniciativa parlamentar que altera a denominação dos cargos de motorista e de agente de serviços gerais da polícia civil para o cargo de agente de polícia civil do estado. ()
- 3) São constitucionais normas municipais que, ao tratarem da preservação ambiental nas margens dos cursos d'água no município, dispõem sobre requisitos específicos para o licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas e para o reconhecimento de unidades de conservação ambiental, bem como declaram trecho de rio como monumento natural e patrimônio paisagístico e turístico da região. ()

Gabarito

1. C	2. C	3. E
------	------	------

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>.