

Informativo comentado: Informativo 1201-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS POLÍTICOS

- *O exercício da chefia do Poder Executivo, nos seis meses anteriores ao pleito, em decorrência de decisão judicial não transitada em julgado, não conta como exercício de um mandato para efeito de reeleição.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

- *Sociedade de economia mista que presta serviço público essencial em regime não concorrencial e sem finalidade lucrativa primária deve ter seus débitos judiciais executados pelo regime de precatórios, sendo vedadas medidas de bloqueio e penhora de valores em suas contas.*

DIREITO AMBIENTAL

OUTROS TEMAS

- *São inconstitucionais, sob os aspectos formal e material, as normas estaduais que redefinem o conceito de floresta e que promovem a redução das áreas de reserva legal em imóveis rurais situados em municípios da unidade federada.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

BENEFÍCIOS FISCAIS

- *É inconstitucional norma estadual que assegurou benefícios fiscais de ICMS sem respaldo em convênio interestadual do CONFAZ e sem a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida quando há renúncia de receitas*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS POLÍTICOS

O exercício da chefia do Poder Executivo, nos seis meses anteriores ao pleito, em decorrência de decisão judicial não transitada em julgado, não conta como exercício de um mandato para efeito de reeleição

Importante!!!

ODS 16

Caso concreto: Allan foi vice-prefeito entre 2013 e 2016 e assumiu interinamente a prefeitura em 31 de agosto de 2016, após o afastamento judicial do prefeito titular por força de uma liminar concedida em ação de improbidade. Essa substituição durou apenas oito dias, pois a decisão foi revogada e o titular retornou ao cargo. Nas eleições de 2016, Allan foi eleito

prefeito para o mandato de 2017 a 2020 e, em 2020, candidatou-se à reeleição para o período de 2021 a 2024. Uma coligação impugnou sua candidatura sob o argumento de que ele estaria buscando um terceiro mandato consecutivo, considerando os poucos dias de substituição em 2016 como um primeiro mandato. A Justiça Eleitoral acolheu essa tese e indeferiu o registro. Allan recorreu ao STF, que concordou com seus argumentos. O STF entendeu que a substituição foi involuntária, precária e efêmera, decorrente de decisão judicial posteriormente anulada, não configurando mandato pleno nem gerando inelegibilidade.

A substituição involuntária do titular da chefia do Poder Executivo nos seis meses anteriores ao pleito eleitoral, por breve período e em virtude de decisão judicial precária, não é causa de inelegibilidade à reeleição para mais de um mandato consecutivo (art. 14, § 5º, CF/88), pois não viola os princípios da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CF/88), da alternância de poder e da razoabilidade.

Tese fixada: O exercício da chefia do Poder Executivo, nos seis meses anteriores ao pleito, em decorrência de decisão judicial não transitada em julgado, não conta como exercício de um mandato para efeito de reeleição.

STF. Plenário. RE 1.355.228/PB, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 22/10/2025 (Repercussão geral – Tema 1.229) (Info 1201).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

Allan era vice-prefeito do município de Cachoeira dos Índios, na Paraíba, durante o mandato de 2013-2016.

Em agosto de 2016, poucos meses antes das eleições municipais, o então prefeito titular, Francisco, foi afastado do cargo por força de uma decisão liminar proferida pela 8ª Vara da Justiça Federal, em uma Ação de Improbidade Administrativa.

Em cumprimento a essa ordem judicial, Allan, na condição de vice, assumiu a chefia do Poder Executivo no dia 31 de agosto de 2016. Contudo, essa substituição foi extremamente breve. Isso porque 8 dias depois, em 8 de setembro de 2016, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região revogou a liminar, determinando o retorno imediato do titular, Francisco, ao cargo.

Nas eleições daquele mesmo ano (2016), Allan candidatou-se ao cargo de Prefeito e foi eleito, exercendo seu mandato titular de 2017 a 2020.

Ao final desse período, nas eleições de 2020, Allan candidatou-se à reeleição (para o mandato de 2021-2024), tendo sido eleito.

Ocorre que uma coligação ingressou com Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura (AIRC). O argumento era que Allan estaria buscando um terceiro mandato consecutivo, o que é proibido pelo art. 14, § 5º da Constituição Federal. Segundo argumentou a coligação, aqueles 8 dias em que ele substituiu o prefeito em 2016 contariam como o “primeiro mandato”, o período de 2017-2020 seria o “segundo”, tornando-o inelegível para 2021.

O Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB) e, posteriormente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) concordaram com a impugnação e indeferiram o registro de candidatura, entendendo que a substituição nos seis meses anteriores ao pleito configurava inelegibilidade, independentemente do tempo curto ou da precariedade da decisão judicial.

Allan recorreu ao STF alegando que a substituição foi involuntária, precária e efêmera (apenas 5 dias úteis de gestão), decorrente de uma decisão judicial que foi posteriormente anulada, não devendo, portanto, configurar um mandato pleno.

O STF concordou com os argumentos de Allan (recorrente)?

SIM.

Proibição constitucional de um terceiro mandato consecutivo

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 14, § 5º, que os ocupantes de cargos do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos) podem ser reeleitos apenas para um único mandato consecutivo:

Art. 14 (...)

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Essa limitação busca equilibrar a continuidade administrativa (permitindo que projetos e políticas públicas sejam consolidados) com a necessidade de alternância no poder, evitando a perpetuação de governantes e promovendo a renovação democrática.

O § 6º do art. 14 prevê o seguinte:

Art. 14 (...)

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

O art. 14, §5º, CF diz que podem ser reeleitos “para um único período subsequente” tanto os chefes do Executivo quanto “quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos”. O vice que substitui o titular em algum momento também entra nessa conta?

A resposta depende de quando ocorreu a substituição:

- Substituição ANTES dos 6 meses anteriores ao pleito:

O Vice pode se candidatar a titular.

Se eleito, pode disputar a reeleição no pleito seguinte.

A substituição não conta como “primeiro mandato”.

- Substituição DENTRO dos 6 meses anteriores ao pleito:

O vice pode se candidatar a prefeito naquela eleição.

Porém, se eleito, não poderá disputar a reeleição.

A substituição conta como se fosse um primeiro mandato.

Qual é a razão de ser da regra?

O fundamento é a proteção da igualdade de condições na disputa eleitoral. Quem exerce a chefia do Executivo nos meses imediatamente anteriores à eleição tem acesso privilegiado à máquina pública, visibilidade política e capacidade de influenciar o eleitorado.

Por isso, o marco de 6 meses coincide com o período em que incidem as vedações eleitorais mais rigorosas (como a proibição de certas nomeações, publicidade institucional etc.).

A jurisprudência do TSE era bem rigorosa e dizia que, se o vice assumisse nos 6 meses antes, ainda que por um curto período de tempo, isso seria considerado um mandato inteiro e ele estaria concorrendo à reeleição.

Assim, pelo entendimento do TSE, como Allan substituiu o Prefeito dentro dos 6 meses anteriores ao pleito:

- ele poderia se candidatar e ser eleito em 2016;
- mas esse mandato (2017-2020) já era considerado o segundo mandato consecutivo;
- isso porque essa substituição de 8 dias já configurou um primeiro mandato;
- assim, em 2020, não poderia disputar a reeleição, pois seria um terceiro mandato.

Esse entendimento mais rigoroso foi relativizado pelo STF no julgamento do Tema 1.229

O STF decidiu que:

A substituição involuntária do titular da chefia do Poder Executivo nos seis meses anteriores ao pleito eleitoral, por breve período e em virtude de decisão judicial precária, não é causa de inelegibilidade à reeleição para mais de um mandato consecutivo (art. 14, § 5º, CF/88), pois não viola os princípios da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CF/88), da alternância de poder e da razoabilidade.

STF. Plenário. RE 1.355.228/PB, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 22/10/2025 (Repercussão geral – Tema 1.229) (Info 1201).

Vamos entender os argumentos do STF.

Sucessão é diferente de substituição

Sucessão: implica estado definitivo, como nos casos de falecimento, renúncia ou cassação do mandato do titular. O vice assume em caráter permanente.

Substituição: traduz ideia de temporariedade, como nos casos de licença, férias, viagem ou afastamento provisório. O vice assume apenas enquanto perdurar o impedimento.

Essa distinção está expressa no art. 79, caput, da CF/88, que trata do Presidente da República, mas aplica-se, por simetria, a governadores e prefeitos:

Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

Deve-se adotar uma interpretação restritiva das causas de inelegibilidade

A restrição à reeleição prevista no art. 14, § 5º, da CF/88 não pode ser ampliada indevidamente. Deve prevalecer a regra geral da capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de ser votado, salvo nas hipóteses excepcionais de exercício efetivo e definitivo do cargo por mais de dois mandatos sucessivos.

Finalidade da norma constitucional

A limitação da reeleição a um único mandato consecutivo busca: equilibrar a continuidade administrativa com a alternância no poder, evitar a perpetuação de governantes e promover a renovação democrática. A mera assunção temporária do cargo por curto período (8 dias) é insuficiente para proporcionar qualquer vantagem eleitoral relevante, configurar continuísmo ou transgredir os princípios republicanos.

Precariedade da decisão judicial

A substituição ocorreu em virtude de decisão judicial precária (liminar), posteriormente cassada. Não houve, portanto, exercício de mandato propriamente dito, mas apenas interinidade decorrente de provimento jurisdicional provisório. Caso o afastamento do titular decorresse de decisão transitada em julgado, a hipótese não seria mais de substituição (provisória), mas sim de sucessão (definitiva), configurando assim um primeiro mandato para fins de reeleição do vice-prefeito, independentemente do período restante.

O vice cumpriu um dever constitucional ao assumir o cargo diante do afastamento do titular. Impedir essa substituição criaria um vácuo institucional. Eventuais irregularidades devem ser apuradas pela Justiça Eleitoral, e não convertidas automaticamente em inelegibilidade.

Soberania popular

Indeferir o registro de candidatura nessas circunstâncias não se mostra proporcional nem razoável, devendo ser prestigiada a soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CF/88), que garante ao eleitor o direito de escolher livremente seus representantes.

Tese fixada:

O exercício da chefia do Poder Executivo, nos seis meses anteriores ao pleito, em decorrência de decisão judicial não transitada em julgado, não conta como exercício de um mandato para efeito de reeleição. STF. Plenário. RE 1.355.228/PB, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 22/10/2025 (Repercussão geral – Tema 1.229) (Info 1201).

DOD PLUS: APROFUNDANDO (PARA A MAIORIA DOS CONCURSOS, BASTA O QUE ESTÁ ACIMA)

Como ficam as demais hipóteses de substituição?

Esquematizando a hipótese enfrentada pelo STF, a substituição ocorreu nas seguintes condições:

- ... decisão judicial não transitada em julgado que afastou o titular;
- ... proferida dentro dos seis meses anteriores ao pleito;
- ... revogada apenas oito dias depois.

Nessa hipótese específica, o STF concluiu que a substituição, mesmo dentro dos seis meses anteriores ao pleito, não conta como primeiro mandato para fins de reeleição.

Nas demais hipóteses, como os casos de afastamento voluntário do titular, penso que continua vigente o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral.

Assim, podemos fazer o seguinte quadro:

AFASTAMENTO DO TITULAR	HIPÓTESE	CONFIGURA PRIMEIRO MANDATO?	
		ANTES DOS 6 MESES ANTERIORES DO PLEITO	DENTRO DOS 6 MESES ANTERIORES AO PLEITO
Afastamentos voluntários (Ex: viagens oficiais, férias etc)	SUBSTITUIÇÃO	NÃO	SIM
Decisões judiciais provisórias (Ex: liminares)	SUBSTITUIÇÃO	NÃO	NÃO
Decisões judiciais definitivas (Ex: sentença ou acórdão transitado em julgado)	SUCESSÃO	SIM	SIM
Falecimento	SUCESSÃO	SIM	SIM
Demais hipóteses de vacância do cargo (Ex: renúncia)	SUCESSÃO	SIM	SIM

DIREITO ADMINISTRATIVO

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Sociedade de economia mista que presta serviço público essencial em regime não concorrencial e sem finalidade lucrativa primária deve ter seus débitos judiciais executados pelo regime de precatórios, sendo vedadas medidas de bloqueio e penhora de valores em suas contas

Importante!!!

ODS 16

O regime de precatórios (art. 100 da CF) é aplicável às sociedades de economia mista que prestam serviço público essencial de natureza não concorrencial e sem intuito primário de lucro.

Decisões judiciais que determinam bloqueio e penhora de valores em contas de sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial violam o regime constitucional de precatórios (art. 100 da CF), os princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, especialmente o da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), e os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF).

Caso concreto: STF decidiu que é **inconstitucional o conjunto de decisões que determina o bloqueio e a penhora de valores das contas da Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco (Cehab/PE)**, dentre outras medidas executivas típicas de direito privado, para o pagamento de débitos oriundos de títulos executivos judiciais.

STF. Plenário. ADPF 1.278 MC-Ref/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 02/12/2025 (Info 1201).

Regime de precatórios

O art. 100 da CF/88 prevê que, se a Fazenda Pública Federal, Estadual, Distrital ou Municipal for condenada por sentença judicial transitada em julgado a pagar determinada quantia a alguém, este pagamento será feito sob um regime especial chamado de “precatório”:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

O regime de precatórios é um privilégio instituído em favor da Fazenda Pública, considerando que ela não terá que pagar imediatamente o valor para o qual foi condenada, ganhando, assim, um "prazo" maior.

Quem tem o privilégio de pagar por meio de precatório? A quem se aplica o regime dos precatórios?

As Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais.

Essa expressão abrange:

- União, Estados, DF e Municípios (administração direta);
- autarquias;
- fundações;
- empresas públicas prestadoras de serviço público (ex: Correios);
- sociedades de economia mista prestadoras de serviço público de atuação própria do Estado e de natureza não concorrencial.

Finalidade das empresas públicas e sociedades de economia mista

As empresas públicas e as sociedades de economia mista podem:

- a) Explorar atividades de natureza econômica;

b) Executar serviços públicos.

O objetivo precípua do Poder Público não é a realização de atividades econômicas, mas sim a prestação de serviços públicos. Por essa razão, a Constituição Federal (art. 173) prevê que o Estado somente deverá fazer a exploração direta da atividade econômica quando isso for necessário por razões de:

- segurança nacional ou
- relevante interesse coletivo.

A Lei nº 13.303/2016 determina que:

Art. 2º A exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

Desse modo, se o Poder Público decide desenvolver determinada atividade econômica, ele precisará fazer isso por meio de uma empresa pública ou sociedade de economia mista.

Bens

Como são pessoas jurídicas de direito privado, os bens das empresas públicas e das sociedades de economia mista são classificados como bens privados (art. 98 do Código Civil).

Assim, em regra, as normas que regem esses bens são de direito privado, ou seja, recebem o mesmo tratamento de bens privados.

No entanto, apesar disso, existem algumas mitigações a essa regra, isto é, situações nas quais se aplicam normas de direito público para esses bens quando tais entidades forem prestadoras de serviços públicos. Ex: proibição da penhora dos bens que sejam necessários à continuidade dos serviços.

Aplicação do regime dos precatórios às sociedades de economia mista

As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado formadas majoritariamente com capital público, mas possuindo também capital privado.

Em virtude dessas características, havia divergência se o regime dos precatórios poderia ser aplicado para as sociedades de economia mista.

O STF pacificou o tema no sentido de que é possível, desde que essa sociedade de economia mista seja prestadora de serviço público de atuação própria do Estado e de natureza não concorrencial.

Veja como vem decidindo o Plenário da Corte:

É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial.

STF. Plenário. ADPF 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23/3/2017 (Info 858).

É inconstitucional determinação judicial que decreta a constrição de bens de sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos em regime não concorrencial, para fins de pagamento de débitos trabalhistas.

Sociedade de economia mista prestadora de serviço público não concorrencial está sujeita ao regime de precatórios (art. 100 da CF/88) e, por isso, impossibilitada de sofrer constrição judicial de seus bens, rendas e serviços, em respeito ao princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF/88) e da separação funcional dos poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III).

STF. Plenário. ADPF 275/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 17/10/2018 (Info 920).

Não atuar em regime de concorrência e não objetivar lucro

Segundo o STF, para que a sociedade de economia mista goze dos privilégios da Fazenda Pública, é necessário que ela não atue em regime de concorrência com outras empresas e que não tenha objetivo de lucro. Confira:

(...) Os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas. Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório de dívidas decorrentes de decisões judiciais (art. 100 da Constituição). (...)

STF. Plenário. RE 599628, Relator p/ Acórdão Min. Joaquim Barbosa, julgado em 25/05/2011.

Assim, se a sociedade de economia mista atuar em mercado sujeito à concorrência ou permitir a acumulação ou a distribuição de lucros, neste caso ela se submeterá ao regime de execução comum aplicável às demais empresas do setor privado.

Exemplos

Você pode estar com alguma dificuldade de visualizar o que seria uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial.

Por isso, vejamos três exemplos já enfrentados pelo STF:

1) Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL)

Trata-se de uma sociedade de economia mista prestadora de serviços de abastecimento de água e saneamento que presta serviço público primário e em regime de exclusividade.

O STF entendeu que a atuação desta sociedade de economia mista corresponde à própria atuação do Estado, já que ela não tem objetivo de lucro e o capital social é majoritariamente estatal.

Logo, diante disso, o Supremo reconheceu que ela tem direito ao processamento da execução por meio de precatório.

STF. 2ª Turma. RE 852302 AgR/AL, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 15/12/2015 (Info 812).

2) Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI)

A EMGERPI é uma sociedade de economia mista voltada à capacitação e redistribuição de servidores para órgãos e entidades da Administração Pública estadual. Tem como finalidade prioritária gerenciar recursos humanos da Administração Pública estadual, na medida em que seu objeto social é capacitar, aperfeiçoar, absorver, redistribuir e ceder pessoal para órgãos e entidades da Administração Pública do Piauí.

Neste caso, o STF entendeu que a EMGERPI não exerce atividade econômica em regime de concorrência, devendo, portanto, ser submetida ao regime de precatório.

STF. Plenário. ADPF 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23/3/2017 (Info 858).

No caso concreto envolvendo a EMGERPI, a Justiça do Trabalho condenou a empresa a pagar determinadas dívidas trabalhistas e, como estas não foram quitadas, o magistrado determinou a penhora de valores contidos na conta única do Estado do Piauí (sócio majoritário da EMGERPI).

O STF cassou a decisão afirmando que a execução deveria seguir o rito dos precatórios e que a penhora efetuada poderia comprometer as finanças do Estado, além de acarretar dificuldades na execução de políticas públicas.

O Min. Gilmar Mendes destacou que a decisão do magistrado afrontava diretamente o regime de precatórios estabelecido no art. 100 da CF/88 e também os princípios constitucionais da atividade financeira estatal, em especial o da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF/88).

Além disso, a referida ordem de bloqueio constituía interferência indevida, em ofensa aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º, da CF/88).

3) Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais da Paraíba (CDRM/PB)

Trata-se de sociedade de economia mista que tem por finalidade executar programas e projetos de desenvolvimento de recursos minerais e hídricos no Estado da Paraíba.

STF. Plenário. ADPF 275/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 17/10/2018 (Info 920).

4) Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb)

A Caesb, embora seja constituída como sociedade de economia mista, tem seu capital social sob o domínio de entidades públicas (GDF, Terracap, Novacap e SAB) e sua finalidade prioritária é cuidar, em regime não concorrencial, das atividades de saneamento e de fornecimento de água, sem o objetivo de auferir lucro.

STF. Plenário. ADPF 890 MC-Ref/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/11/2021 (Info 1039).

CASO ENVOLVENDO A CEHAB/PE

CEHAB/PE

A Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco (CEHAB/PE) é uma sociedade de economia mista integrante da administração pública indireta do Estado de Pernambuco.

A CEHAB tem como objetivo central garantir o acesso à moradia, especialmente para famílias de baixa renda, por meio da implementação de programas e projetos habitacionais no Estado.

Decisões judiciais estavam determinando o bloqueio e penhora de valores da CEHAB para quitação de débitos oriundos de títulos executivos judiciais

A CEHAB/PE acumulou ao longo dos anos dívidas trabalhistas decorrentes de reclamações ajuizadas por ex-empregados e trabalhadores terceirizados que prestaram serviços à companhia.

O mesmo ocorreu com dívidas de natureza cível (como cobranças de fornecedores e empreiteiros) e com execuções federais, processadas, respectivamente, perante o Tribunal de Justiça de Pernambuco e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Juízes e tribunais começaram a determinar o bloqueio e a penhora central de valores da CEHAB/PE como se ela fosse uma empresa privada comum, aplicando o procedimento executivo típico do direito privado. Ocorre que a CEHAB é uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial (habitação popular), que não concorre com empresas privadas nem tem finalidade lucrativa. Diante disso, ela sustentava que deveria ser equiparada à Fazenda Pública e ter suas dívidas pagas pelo regime de precatórios. Apesar disso, os juízes e tribunais não estavam acolhendo essa tese.

ADPF

Diante desse cenário de reiteradas constrições patrimoniais, a Governadora do Estado de Pernambuco ingressou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), sustentando que a CEHAB/PE deveria ter seus débitos judiciais quitados pelo regime constitucional de precatórios (art. 100 da CF), e não por meio de execução comum com bloqueio direto de valores.

A Governadora argumentou que a CEHAB/PE exerce função pública essencial na promoção do direito fundamental à moradia, notadamente para populações de baixa renda, por meio da implementação de programas habitacionais e projetos de urbanização em áreas urbanas e rurais.

Sustentou que a entidade atua sem qualquer espécie de concorrência, não distribui lucros e recebe repasses orçamentários estaduais para sua manutenção.

Alegou, ainda, que os bloqueios judiciais comprometiam a regularidade do fluxo financeiro da Companhia, gerando instabilidade orçamentária incompatível com o planejamento e execução de políticas públicas.

Por fim, apontou violação aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial à legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e ao regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF).

O STF concordou com os argumentos invocados pela autora?

SIM.

Primeira pergunta: cabe ADPF neste caso? É possível ADPF para questionar decisões judiciais?

SIM.

O STF admite o cabimento de ADPF para questionar conjuntos de decisões judiciais que violam preceitos fundamentais da Constituição.

Em verdade, a ADPF foi criada para preencher essa lacuna que existia no controle concentrado de constitucionalidade. Antes de sua criação, quando diversos juízes e tribunais proferiam decisões divergentes sobre um mesmo tema constitucional, não havia instrumento processual capaz de resolver essa controvérsia de forma ampla, geral e imediata, com efeitos para todos (*erga omnes*). O resultado era a multiplicação de processos, a demora na definição de questões constitucionais importantes e o fenômeno conhecido como “guerra de liminares”, em que decisões conflitantes geravam insegurança jurídica. A ADPF foi, portanto, idealizada para tais situações.

O princípio da subsidiariedade

Um dos requisitos para o cabimento da ADPF é o princípio da subsidiariedade, segundo o qual essa ação só pode ser utilizada quando não houver outro meio eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental.

Uma leitura excessivamente literal desse requisito (exigindo o esgotamento de todos os recursos possíveis antes de se recorrer à ADPF) acabaria por esvaziar completamente a utilidade desse instrumento.

Por isso, o STF entende que o princípio da subsidiariedade deve ser compreendido sob uma perspectiva objetiva, ou seja, voltada para a proteção da ordem constitucional como um todo. Assim, quando a multiplicação de processos com decisões divergentes sobre um tema constitucional reclama uma solução definitiva e abrangente, a ADPF é o meio adequado, ainda que existam recursos individuais disponíveis em cada processo.

Os preceitos fundamentais violados pelas decisões impugnadas

Adentrando no mérito da ação, o STF afirmou que diversos preceitos fundamentais da Constituição estavam sendo violados pelas decisões judiciais que determinavam bloqueios e penhoras contra a CEHAB/PE. Vejamos:

Princípio da legalidade orçamentária

Previsto no art. 167, VI, da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Esse dispositivo estabelece que os recursos públicos devem ser utilizados conforme previsão legal no orçamento, garantindo segurança e previsibilidade na execução das atividades administrativas. Quando juízes determinam bloqueios diretos em contas de entidades que dependem de repasses orçamentários, desorganizam o planejamento financeiro do Estado e comprometem a execução de políticas públicas.

Princípio da separação dos poderes

Previsto no art. 2º da CF/88:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O bloqueio indiscriminado de recursos públicos pelo Poder Judiciário constitui interferência indevida na atividade administrativa do Poder Executivo.

Cabe ao Executivo definir, dentro dos limites legais e orçamentários, como os recursos públicos serão aplicados. Quando o Judiciário determina a expropriação direta desses recursos para pagamento de credores individuais, substitui-se ao administrador público e compromete a harmonia entre os Poderes.

Regime constitucional de precatórios

Previsto no art. 100 da Constituição Federal:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Esse regime foi concebido pelo constituinte como mecanismo de racionalização dos pagamentos de dívidas judiciais pelo poder público. Por meio dele, os débitos são organizados em ordem cronológica e incluídos no orçamento do exercício seguinte, garantindo tratamento isonômico entre os credores e preservando a continuidade dos serviços públicos.

Ao ignorar esse regime e determinar bloqueios diretos, as decisões impugnadas afrontavam diretamente a sistemática constitucional.

Mas a CEHAB/PE está sujeita ao regime dos precatórios mesmo sendo uma sociedade de economia mista?

SIM.

Em regra, as empresas estatais estão submetidas ao regime das pessoas jurídicas de direito privado (execução comum).

No entanto, é possível sim aplicar o regime de precatórios para empresas públicas e sociedades de economia mista que prestem serviços públicos e que não concorram com a iniciativa privada.

Assim, é aplicável o regime dos precatórios às empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial.

A CEHAB/PE foi criada pela Lei estadual 7.832/1979, alterada pela Lei estadual 11.629/1999, e tem por objetivo executar políticas de desenvolvimento urbano do Estado, promovendo a racionalização dos problemas habitacionais sob o prisma do relevante interesse social.

A companhia atua exclusivamente na implementação de programas habitacionais e projetos de urbanização, revitalização e infraestrutura em áreas urbanas e rurais, especialmente voltados para populações de baixa renda. Essa atividade configura prestação de serviço público essencial relacionado ao direito fundamental à moradia.

Além disso, constatou-se que a companhia não atua em regime de concorrência com outras empresas, ou seja, não disputa mercado com a iniciativa privada. Trata-se de atividade típica de Estado, exercida em caráter exclusivo.

Outro aspecto relevante é que o Estado de Pernambuco detém 99% do capital acionário da CEHAB/PE, o que evidencia seu controle absoluto sobre a entidade.

Ademais, os documentos demonstraram que a companhia depende financeiramente de transferências regulares do Tesouro Estadual para a manutenção de suas atividades, não possuindo receitas próprias significativas nem distribuindo lucros aos acionistas.

Em suma:

É inconstitucional o conjunto de decisões que determina o bloqueio e a penhora de valores das contas da Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco (Cehab/PE), dentre outras medidas

executivas típicas de direito privado, para o pagamento de débitos oriundos de títulos executivos judiciais.

Esse conjunto de decisões descumpre diversos preceitos fundamentais da Constituição, especialmente o regime constitucional de precatórios (art. 100, CF/88).

STF. Plenário. ADPF 1.278 MC-Ref/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 02/12/2025 (Info 1201).

Como o assunto já foi cobrado em prova:

Ano: 2024 Banca: FGV Prova: FGV - Prefeitura de Macaé - Procurador – 2024

A Fazenda Pública possui diversas prerrogativas, entre as quais a submissão das suas condenações judiciais ao regime constitucional dos precatórios.

Sobre a matéria, o STF, interpretando o Art. 100 da CRFB/88, e demais dispositivos constitucionais aplicáveis à hipótese, consolidou entendimento no sentido de que:

C) é aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado, de natureza não concorrencial, e sem finalidade de lucro. (Correto)

Ano: 2025 Banca: FGV Prova: FGV - TRF 3 - Juiz Federal Substituto – 2025

Assinale a alternativa correta:

C. Sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica em regime concorrencial se beneficiam do regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição da República, pois essas empresas são instrumentos de regulação econômica estatal. (Incorreto)

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a regra geral sobre o regime de precatórios previsto na Constituição Federal e qual sua finalidade?

O regime de precatórios, previsto no art. 100 da CF, constitui mecanismo de racionalização dos pagamentos das obrigações estatais oriundas de sentenças judiciais, concebido de modo a propiciar a continuidade da prestação de serviços públicos, promovendo, por consequência, a efetivação de direitos fundamentais.

Quais são os requisitos cumulativos para que uma empresa estatal seja equiparada à Fazenda Pública para fins de submissão ao regime de precatórios?

A equiparação de empresa estatal à Fazenda Pública, para fins de atrair o regime dos precatórios, depende do preenchimento cumulativo de três requisitos: prestar exclusivamente serviços públicos de caráter essencial, atuar em regime não concorrencial e não ter a finalidade primária de distribuir lucros.

Por que o bloqueio indiscriminado de recursos de estatais prestadoras de serviço público viola o princípio da separação de Poderes?

O bloqueio indiscriminado de provisões constitui interferência indevida na atividade administrativa do Poder Executivo, em desacordo com os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes previstos no art. 2º da CF. Não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constitutivos, a destinação de recursos públicos previamente definida pelas autoridades governamentais competentes.

DOD PLUS: JULGADOS CORRELATOS

Sociedades de economia mista, como o Metrô-DF, desde que prestem serviço público essencial em regime de exclusividade (monopólio natural) e sem intuito lucrativo, submetem-se ao regime constitucional de precatórios para o adimplemento de seus débitos

O transporte público coletivo de passageiros sobre trilhos é um serviço público essencial que não concorre com os demais modais de transporte coletivo, ao contrário, atua de forma complementar, no contexto de uma política pública de mobilidade urbana.

Não caracteriza o intuito lucrativo a mera menção, em plano de negócios editado por empresa estatal, da busca por um resultado operacional positivo.

Afastado o intuito lucrativo, o Metrô-DF, que é sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial e desenvolve atividade em regime de exclusividade (não concorrencial), deve submeter-se ao regime de precatórios (art. 100 da CF) para o adimplemento de seus débitos.

Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública sujeitos ao regime de precatório violam a Constituição.

STF. Plenário. ADPF 524/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 22/8/2023 (Info 1104).

Caesb – Companhia de Saneamento do Distrito Federal (sociedade de economia mista) está sujeita ao regime de precatórios e não pode ter seus bens penhorados para pagamento de verbas trabalhistas

São inconstitucionais os pronunciamentos judiciais que determinam bloqueios e outros atos de constrição sobre bens e valores da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) para o pagamento de verbas trabalhistas.

STF. Plenário. ADPF 890 MC-Ref/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/11/2021 (Info 1039).

É inconstitucional o bloqueio ou sequestro de verba pública, por decisões judiciais, de empresa estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário

Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário, não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37, caput, da CF).

STF. Plenário. ADPF 616/BA, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 21/5/2021 (Info 1018).

É inconstitucional decisão judicial que determina a constrição de verbas de empresa estatal que desempenha serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito de lucro

Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário, não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de verbas trabalhistas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37, 'caput', da CF).

STF. Plenário. ADPF 588/PB, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 26/4/2021 (Info 1014).

É possível aplicar o regime de precatórios às sociedades de economia mista?

É inconstitucional determinação judicial que decreta a constrição de bens de sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos em regime não concorrencial, para fins de pagamento de débitos trabalhistas.

Sociedade de economia mista prestadora de serviço público não concorrencial está sujeita ao regime de precatórios (art. 100 da CF/88) e, por isso, impossibilitada de sofrer constrição judicial de seus bens, rendas e serviços, em respeito ao princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF/88) e da separação funcional dos poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III).

STF. Plenário. ADPF 275/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 17/10/2018 (Info 920).

DIREITO AMBIENTAL

OUTROS TEMAS

São inconstitucionais, sob os aspectos formal e material, as normas estaduais que redefinem o conceito de floresta e que promovem a redução das áreas de reserva legal em imóveis rurais situados em municípios da unidade federada

Caso concreto: Lei do Estado do Maranhão instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Amazônico maranhense. Em seu art. 5º, inciso XII, a lei definiu ‘florestas’ de forma restritiva, contemplando apenas 8 das 31 classes de vegetação existentes no território. Além disso, a lei utilizou a expressão ‘áreas com florestas’, tomando como referência o mapeamento realizado em 2019, e não a ocorrência natural da tipologia vegetal. Já o art. 14, caput, incisos I, II e § 3º, estabeleceu percentuais de reserva legal de 80% para ‘áreas com florestas’, 35% para cerrado e 50% para as demais formações vegetais que não se enquadrassem nessas categorias. Ocorre que o Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) prevê reserva legal de 80% para imóveis situados em ‘áreas de floresta’ na Amazônia Legal, considerando a ocorrência natural dessa tipologia, independentemente de supressão pretérita.

O STF declarou a inconstitucionalidade formal e material desses dispositivos.

Os estados podem editar normas complementares mais protetivas ao meio ambiente com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. Todavia, no exercício de sua competência complementar (art. 24, § 2º, da CF/88), devem observar o padrão de proteção ambiental estabelecido pela norma geral da União, podendo majorar esse nível de proteção, mas não reduzi-lo.

A lei estadual que restringe o conceito de ‘floresta’ e reduz as áreas de reserva legal em descompasso com o Código Florestal incide em inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria ambiental.

A substituição da expressão ‘área de floresta’ por “área com floresta” não constitui mera variação redacional. A primeira refere-se a áreas de ocorrência natural da tipologia vegetal, mesmo que suprimida, enquanto a segunda pressupõe a presença dessa tipologia no mapeamento de referência. Essa alteração repercute no alcance da norma, reduzindo seu âmbito de proteção.

O art. 225 da CF/88 estabelece o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. A esse direito corresponde um dever estatal de preservação, incumbindo ao poder público evitar que o dano ambiental se concretize e zelar para que seja reparado, caso ocorra.

O princípio da vedação ao retrocesso ambiental, embora não se revista de caráter absoluto, afasta a possibilidade de que normas legais venham a reduzir ou suprimir os níveis de proteção ambiental consagrados pela legislação vigente.

STF. Plenário. ADI 7.841/MA, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 02/12/2025 (Info 1201).

Lei estadual instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico

No Estado do Maranhão, foi editada a Lei estadual nº 11.269/2020, que instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Amazônico daquele estado.

O que é o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)?

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente previsto na Lei nº 6.938/1981 e regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002.

Trata-se de uma ferramenta de planejamento e ordenamento territorial que divide determinada região em zonas, estabelecendo, para cada uma delas, diretrizes específicas de uso e ocupação do solo conforme suas características ambientais, sociais e econômicas.

Quando um estado edita uma lei instituindo o ZEE de determinado bioma (como o Bioma Amazônico, no caso do Maranhão), ele está basicamente criando um mapa jurídico do território que define onde certas atividades podem ou não ser realizadas, quais áreas devem ser prioritariamente conservadas, quais podem ser utilizadas para agricultura ou pecuária, e em que condições.

Qual é a relação do ZEE com o Código Florestal?

No contexto do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), o ZEE estadual possui relevância especial porque pode ser utilizado como fundamento para a redução do percentual de reserva legal em propriedades rurais localizadas na Amazônia Legal. Vou explicar com calma, de forma mais simples.

Reserva legal é...

- uma área (uma porção de terra)
- localizada no interior de um imóvel rural
- e dentro da qual o proprietário ou possuidor fica obrigado, por força de lei (Lei nº 12.651/2012),
- a manter a cobertura de vegetação nativa,
- com a função de:
 - assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural,
 - auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos,
 - promover a conservação da biodiversidade e
 - assegurar abrigo e proteção da fauna silvestre e da flora nativa.

Em palavras simples: é uma porcentagem da propriedade rural que o dono não pode desmatar. Ele precisa manter a vegetação nativa naquela área. Em palavras mais simples: é uma parte da propriedade da pessoa que ela deve manter intocada.

Qual o percentual de reserva legal na Amazônia?

O Código Florestal estabelece que, para propriedades localizadas em áreas de floresta na Amazônia Legal, o proprietário deve preservar 80% do imóvel (art. 12, I, "a"). Ou seja, ele só pode usar 20% da terra para atividades como agricultura ou pecuária.

E onde entra o ZEE?

O próprio Código Florestal abre uma exceção: se o estado tiver um ZEE aprovado e atender a certas condições (como ter mais de 65% do território ocupado por unidades de conservação ou terras indígenas), o poder público pode reduzir essa reserva legal de 80% para 50%. Confira:

Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá:

I - reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos;

II - ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos nesta Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

§ 1º No caso previsto no inciso I do caput, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que mantiver Reserva Legal conservada e averbada em área superior aos percentuais exigidos no

referido inciso poderá instituir servidão ambiental sobre a área excedente, nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Cota de Reserva Ambiental.

§ 2º Os Estados que não possuem seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos - ZEEs segundo a metodologia unificada, estabelecida em norma federal, terão o prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da publicação desta Lei, para a sua elaboração e aprovação.

O ZEE, nesse caso, serve como justificativa técnica para permitir essa redução.

Voltando à Lei do Estado do Maranhão

O art. 5º, XII, da Lei estadual nº 11.269/2020, do Maranhão, estabeleceu um conceito restritivo de “florestas”, definindo-as como coberturas vegetais nativas com características específicas (predominância de espécies lenhosas, porte elevado, copas fechadas e altura superior a dez metros), correspondendo apenas a oito classes de vegetação estabelecidas no Mapa 9 anexo à lei.

Em palavras mais simples, esse dispositivo da Lei afirmou que só seriam consideradas florestas as áreas com árvores altas (mais de 10 metros), com copas fechadas e de determinados tipos. Com essa definição restrita, apenas oito tipos de vegetação foram classificados como floresta. Isso significa que várias áreas que naturalmente são florestas, mas que estavam em regeneração ou tinham características um pouco diferentes, ficaram de fora.

Além disso, o art. 14 da lei fixou percentuais de reserva legal tomando como referência o mapeamento realizado em 2019, criando uma categoria intermediária de 50% para áreas que não se enquadrassem nos conceitos de “área com floresta” ou de cerrado.

O Código Florestal estabelece basicamente duas categorias para a Amazônia Legal:

- Área de floresta: reserva legal de 80%;
- Área de cerrado: reserva legal de 35%.

A lei do Maranhão criou uma terceira categoria que não existe na lei federal. Funcionava assim:

- Área com floresta (conforme o mapa de 2019): 80%
- Área de cerrado: 35%
- Áreas que não se enquadram em nenhuma das duas acima: 50%

Essa terceira categoria era uma espécie de “limbo”. Toda área que não fosse classificada como floresta (pelo conceito restrito da lei estadual) nem como cerrado cairia nessa faixa intermediária de 50%.

Na prática, muitas áreas que pela lei federal deveriam ter 80% de reserva legal acabavam sendo enquadradas nessa categoria inventada pelo estado, passando a exigir apenas 50%.

ADI

Diante desse quadro, o Procurador-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o art. 5º, XII, e o art. 14, caput, I, II e § 3º da Lei nº 11.269/2020 do Estado do Maranhão.

O autor argumentou que essas normas estaduais seriam inconstitucionais sob o ponto de vista formal e material.

No aspecto formal, sustentou haver usurpação da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria ambiental, nos termos do art. 24, inciso VI e §§ 1º a 3º, da Constituição Federal. No aspecto material, alegou violação ao dever estatal de proteção do meio ambiente (art. 225 da CF) e ao princípio constitucional implícito da vedação ao retrocesso ambiental.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo PGR?

SIM.

Inconstitucionalidade formal por invasão da competência legislativa da União

No plano da competência material (ou seja, da atuação administrativa), a Constituição atribuiu a todos os entes federativos a tarefa comum de proteger o meio ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora, conforme prevê o art. 23, incisos VI e VII:

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

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

No plano legislativo, a CF/88 estabeleceu competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal para legislar sobre florestas, conservação da natureza, defesa do solo, proteção do meio ambiente e controle da poluição, nos termos do art. 24, inciso VI:

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;

A partir desses comandos constitucionais, o STF consolidou o entendimento de que os estados podem editar normas mais protetivas ao meio ambiente, desde que fundamentadas em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. Essa orientação reconhece que o Brasil possui dimensões continentais e abriga uma das maiores biodiversidades do planeta, com ecossistemas bastante diferenciados, como a Amazônia, o Cerrado, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Caatinga e o Pampa. É natural, portanto, que a tutela dos bens ambientais seja feita de acordo com as características de cada região. Isso não significa, contudo, que estados e municípios possam dispor sobre matéria ambiental como bem entenderem. No exercício da competência complementar, os entes subnacionais devem observar o padrão de proteção estabelecido pela norma geral da União. Podem aumentar esse nível de proteção se necessário, mas jamais reduzi-lo. Em outras palavras, a norma federal funciona como um “piso protetivo mínimo” que os estados devem respeitar.

No caso concreto, a lei do Maranhão reduziu a proteção ambiental

O Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), embora não traga uma definição expressa do termo “florestas”, estabelece uma disciplina protetiva ao regulamentar as áreas de reserva legal.

Para imóveis rurais localizados na Amazônia Legal e situados em “áreas de florestas”, a regra geral é a exigência de reserva legal no percentual de 80%. A lei federal admite a redução para até 50% apenas em hipóteses específicas e condicionadas: quando o município tiver mais de 50% da área ocupada por unidades de conservação e terras indígenas homologadas, ou quando o estado tiver ZEE aprovado e mais de 65% do território ocupado por essas áreas protegidas.

A lei maranhense, por sua vez, criou dois problemas centrais:

O primeiro foi estabelecer um conceito restritivo de florestas, considerando como tal apenas algumas classes específicas de cobertura vegetal.

O segundo, ainda mais grave, foi tomar como referência para a delimitação das “áreas com floresta” o mapeamento realizado em 2019, e não a ocorrência natural da tipologia vegetal.

Essas restrições repercutiram em todo o sistema legal, especialmente na delimitação das áreas de reserva legal, reduzindo sua extensão territorial.

A lei do Maranhão, ao excluir áreas que por sua vocação natural são ou deveriam ser florestas (mas foram desmatadas antes de 2019), diminuiu a base territorial sujeita ao percentual de 80% de reserva legal.

Assim, ainda que a lei estadual utilizasse o mesmo percentual de 80% previsto na norma federal, a substituição da expressão “área de floresta” por “área com floresta” alterou o alcance da norma, reduzindo seu âmbito de proteção.

Além disso, a alteração terminológica permitiu que a lei estadual criasse uma hipótese de reserva legal de 50% para áreas que não se enquadravam nos conceitos de “área com floresta” ou de cerrado, sem observar as condicionantes exigidas pela norma federal.

Por essas razões, o STF concluiu que o Estado do Maranhão ultrapassou os limites da competência complementar, invadindo a esfera de atuação legislativa da União e flexibilizando indevidamente o padrão de proteção ambiental estabelecido pelo Código Florestal. Ficou caracterizado, portanto, o vício de inconstitucionalidade formal.

O Relator também declarou a inconstitucionalidade do inciso II do art. 14 da lei maranhense, que tratava das áreas de cerrado. Embora esse dispositivo reproduzisse a redação da norma federal, padecia do mesmo vício por tomar como parâmetro o mapeamento de 2019. Além disso, sua manutenção ficaria prejudicada sem a previsão constante do caput do artigo.

Inconstitucionalidade material: violação ao dever de proteção ambiental e ao princípio da vedação ao retrocesso

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Embora não se enquadre na categoria dos direitos e garantias individuais, dada sua natureza transindividual (ou seja, pertence a toda a coletividade), esse direito encontra-se protegido pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição.

O dever de proteção ao meio ambiente também está consagrado em tratados internacionais, que, segundo a jurisprudência do STF, constituem tratados de direitos humanos para fins de aplicação da cláusula de abertura do art. 5º, § 2º, da Constituição. Nesse sentido, podemos mencionar o Acordo de Paris, celebrado em 2015 e internalizado no Brasil pelo Decreto nº 9.073/2017, que constitui fonte de direitos fundamentais apta a servir como parâmetro de controle de constitucionalidade.

Diante desse panorama normativo e jurisprudencial, surge o princípio da vedação ao retrocesso ambiental como uma barreira à supressão do núcleo essencial do art. 225 da Constituição. Esse princípio impacta tanto a atividade legislativa quanto a regulamentar em matéria ambiental.

O princípio da vedação ao retrocesso não possui caráter absoluto, de modo a engessar completamente o exercício das competências dos poderes constituídos. Contudo, afasta a possibilidade de que normas legais venham a reduzir ou suprimir os níveis de proteção ambiental consagrados pela legislação vigente. No caso analisado, o STF concluiu que os dispositivos da lei maranhense fragilizavam inequivocamente a proteção do meio ambiente, sendo conflitantes tanto com o dever estatal de proteção ambiental (art. 225 da CF) quanto com o princípio constitucional implícito da vedação ao retrocesso.

Em suma:

São inconstitucionais, sob os aspectos formal e material, as normas estaduais que redefinem o conceito de “floresta” e que promovem a redução das áreas de reserva legal em imóveis rurais situados em municípios da unidade federada.

STF. Plenário. ADI 7.841/MA, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 02/12/2025 (Info 1201).

Por essas razões, o STF julgou procedente o pedido e declarou inconstitucionalidade formal e material do art. 5º, inciso XII, e do art. 14, caput, incisos I, II e § 3º, da Lei nº 11.269/2020 do Estado do Maranhão.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o fundamento constitucional que autoriza os estados a legislarem sobre proteção ao meio ambiente e florestas?

A Constituição Federal estabelece, no art. 24, inciso VI, a competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Além disso, o art. 23, incisos VI e VII, prevê a competência material comum de todos os entes federativos para proteger o meio ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora.

O que caracteriza o "condomínio legislativo" instituído pela competência concorrente em matéria ambiental?

O condomínio legislativo é a repartição de atribuições entre União e estados no âmbito da competência concorrente. Cabe à União editar normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal. Aos estados compete exercer a competência complementar, quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (art. 24, § 2º), ou a competência legislativa plena (supletiva), quando inexistente norma federal estabelecendo normatização de caráter geral (art. 24, § 3º).

Qual é o limite da atuação legislativa dos estados em matéria ambiental no exercício da competência complementar?

No exercício da competência complementar, os estados devem observar o padrão de proteção ambiental estabelecido pela norma geral da União, podendo majorar esse nível de proteção se necessário, mas não reduzi-lo. O standard de proteção ambiental federal funciona como piso legal protetivo mínimo, de modo que os estados apenas estão autorizados a atuar para além de tal referencial normativo, e não para aquém. Os estados podem editar normas mais protetivas ao meio ambiente com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse.

Qual é a posição do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no sistema constitucional brasileiro?

O art. 225 da Constituição Federal, que estabelece o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, constitui a norma central do sistema constitucional de proteção ambiental. A esse direito corresponde um dever estatal de preservação do meio ambiente, incumbindo ao poder público tanto evitar que o dano ambiental venha a se concretizar como também zelar para que seja reparado, caso ocorra. Trata-se de imperativo que se irradia por todo o ordenamento jurídico, devendo orientar o legislador infraconstitucional no exercício de seu mister.

O direito fundamental ao meio ambiente constitui cláusula pétreia, mesmo não sendo direito individual?

Sim. A despeito de não se subsumir à categoria dos direitos e garantias individuais, dada sua natureza transindividual, o direito fundamental ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado encontra-se inserido no âmbito de proteção do art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal. A consolidação constitucional da proteção ecológica como cláusula pétreia corresponde à decisão essencial da Lei Fundamental brasileira, em razão da importância do desfrute de uma vida com qualidade ambiental à proteção e equilíbrio de todo o sistema de valores e direitos constitucionais, especialmente à dignidade humana.

Qual é o conteúdo e a função do princípio da vedação ao retrocesso ambiental?

O princípio da vedação ao retrocesso ambiental surge como importante barreira à supressão pura e simples do núcleo essencial do art. 225 da Constituição, tendo impacto nas atividades legislativa e regulamentar em matéria ambiental. Embora não se revista de caráter absoluto, de forma a engessar o exercício das competências dos Poderes constituídos, esse princípio afasta a possibilidade de que normas legais venham a reduzir ou suprimir os níveis de proteção ambiental consagrados pela legislação vigente, garantindo que o espaço de decisão do legislador não esvaziar o valor jurídico e a fundamentalidade dos direitos ambientais.

Qual a relevância jurídica da distinção entre “área com floresta” e “área de floresta” para fins de delimitação da reserva legal?

A expressão “área de floresta”, utilizada pelo Código Florestal, é mais ampla, referindo-se a áreas de ocorrência natural dessa tipologia vegetal, mesmo que porventura ela tenha sido suprimida. Já a expressão “área com floresta” pressupõe a presença física dessa tipologia vegetal no momento do mapeamento de referência. A adoção do conceito mais restritivo reduz a base territorial sujeita ao percentual maior de reserva legal, pois desconsidera áreas que, por sua vocação natural, são ou deveriam ser florestas, mas foram desmatadas antes do mapeamento, afastando-se da ratio protetiva da norma federal.

Por que a criação de uma hipótese de reserva legal de 50% para formações vegetais não enquadradas como floresta ou cerrado configura inconstitucionalidade formal?

A criação dessa hipótese de reserva legal de 50% representa inovação em relação à norma geral federal, distanciando-se por completo dos parâmetros estabelecidos pelo Código Florestal. A lei federal admite a redução da reserva legal para 50% apenas quando verificadas condicionantes expressamente estipuladas, como a existência de Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% do território estadual ocupado por unidades de conservação ou terras indígenas homologadas. A norma estadual que estabelece essa redução sem observar tais condicionantes usurpa a competência da União para dispor sobre normas gerais.

Por que a norma estadual que adota conceito restritivo de floresta também incorre em inconstitucionalidade material?

A norma padece de inconstitucionalidade material porque fragiliza a proteção do meio ambiente ao mitigar os padrões protetivos estabelecidos pela União. Ao excluir do conceito de floresta as classes de vegetação secundária, mesmo que de tipologias florestais e em estágios médio ou avançado de regeneração, a lei estadual possibilita a redução do percentual de reserva legal dos imóveis de 80% para 50%, contrariando as próprias recomendações técnicas que subsidiaram a elaboração do zoneamento. Essa redução da proteção ambiental afronta o dever estatal de proteção ao meio ambiente previsto no art. 225 da Constituição e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

DIREITO TRIBUTÁRIO**BENEFÍCIOS FISCAIS**

É inconstitucional norma estadual que assegurou benefícios fiscais de ICMS sem respaldo em convênio interestadual do CONFAZ e sem a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida quando há renúncia de receitas

ODS 16

A Constituição Federal e a Lei Complementar nº 24/1975 exigem que benefícios fiscais de ICMS só possam ser concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal mediante autorização prévia em convênio interestadual celebrado no âmbito do CONFAZ. A concessão unilateral desses benefícios gerou, ao longo de décadas, a chamada “guerra fiscal”, com grave insegurança jurídica. Para solucionar o problema, a Lei Complementar federal nº 160/2017 permitiu a convalidação dos incentivos irregulares, desde que os Estados observassem regras fixadas

pelo Convênio ICMS 190/2017, como prazo para reinstituição, exigência de transparência e desistência de ações judiciais para remissão e anistia de créditos tributários.

No Mato Grosso, a Lei Complementar estadual nº 631/2019 foi editada para cumprir esse convênio, mas uma emenda parlamentar inseriu o art. 58, que manteve determinados benefícios fiscais concedidos sem convênio, concedeu anistia e remissão automáticas e criou uma espécie de “direito adquirido” a incentivos inconstitucionais. O dispositivo foi promulgado apenas em dezembro de 2019, fora do prazo estabelecido pelo Convênio ICMS 190/2017. Diante disso, o Governador ajuizou ação direta de constitucionalidade, alegando violação à exigência de convênio interestadual, aos princípios da isonomia e da livre concorrência, e ao art. 113 do ADCT, por ausência de estimativa de impacto orçamentário.

O STF acolheu integralmente os argumentos, reafirmando sua jurisprudência de que não há direito adquirido a benefício fiscal inconstitucional e que a parte vedada de uma lei só passa a existir juridicamente após a derrubada do veto e nova promulgação. Reconheceu-se, assim, a inconstitucionalidade do art. 58 da lei mato-grossense por afronta ao art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF e ao art. 113 do ADCT, com modulação dos efeitos da decisão para produzir efeitos apenas a partir da publicação do acórdão, conforme decidido na ADI 6.319/MT.

Em suma: é inconstitucional – por ofensa ao art. 155, § 2º, XII, g, da CF/1988 e ao art. 113 do ADCT – norma estadual que assegurou benefícios fiscais de ICMS sem respaldo em convênio interestadual do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e sem a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida quando há renúncia de receitas.

STF. Plenário. ADI 6.319/MT, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 02/12/2025 (Info 1201).

Convênio interestadual do CONFAZ

O Estado-membro só pode conceder benefícios de ICMS se isso tiver sido previamente autorizado por meio de convênio celebrado com os demais Estados-membros e DF, nos termos do art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/88 e o art. 1º da LC 24/75:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 155 (...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II (ICMS) atenderá ao seguinte:

(...)

XII - cabe à lei complementar:

(...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

LEI COMPLEMENTAR 24/1975

Art. 1º As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Os convênios são, portanto, os instrumentos a serem utilizados para formalizar as deliberações entre os Estados e o DF em que sejam autorizados benefícios fiscais referentes ao ICMS.

Desse modo, o Estado-membro/DF só pode conceder benefícios de ICMS se isso tiver sido previamente autorizado por meio de convênio celebrado com os demais Estados-membros e DF, nos termos do art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/88 e o art. 1º da LC 24/75. A concessão unilateral de benefícios de ICMS sem previsão em convênio representa um incentivo à guerra fiscal.

Esses convênios são instrumentalizados por meio do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária). O CONFAZ foi criado como órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, hoje Ministério da

Economia, e é composto pelo Ministro da Economia, ou representante por ele designado, bem como pelos representantes de cada Estado e do Distrito Federal.

Durante muitos anos vários benefícios foram concedidos sem o convênio

Durante décadas, os Estados brasileiros concederam benefícios fiscais de ICMS de forma unilateral, ou seja, sem a prévia autorização do CONFAZ, como exige a Constituição.

Cada Estado, querendo atrair empresas para seu território, oferecia vantagens tributárias cada vez mais agressivas, gerando a chamada “guerra fiscal”. Esse cenário gerou uma situação de enorme insegurança jurídica: de um lado, os Estados tinham leis constitucionais em vigor; de outro, empresas operavam há anos com base nesses benefícios irregulares, correndo o risco de serem cobradas a qualquer momento pelos tributos que deixaram de pagar.

A solução proposta pela Lei Complementar Federal nº 160/2017

Para resolver esse impasse, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar Federal nº 160/2017, que autorizou os Estados e o Distrito Federal a celebrarem um convênio no âmbito do CONFAZ com dois objetivos principais:

- remitir e anistiar (“perdoar”) os créditos tributários que os contribuintes deveriam ter pagado, mas não pagaram em razão dos benefícios irregulares;
- permitir que esses benefícios fossem reinstituídos de forma válida, agora com respaldo em convênio interestadual, nos termos da Constituição.

Era uma forma de sanar os vícios dos benefícios.

Convênio ICMS 190/2017

O Convênio ICMS 190/2017 foi o instrumento que regulamentou essa regularização. Ele estabeleceu regras detalhadas que os Estados precisavam seguir para aproveitar essa oportunidade de sanear seus benefícios fiscais irregulares.

Quanto ao prazo, o Convênio fixou a data de 31 de julho de 2019 como limite para que os Estados publicassem suas leis reinstituindo os benefícios fiscais. Se um Estado não editasse sua lei até essa data, os benefícios irregulares deveriam ser obrigatoriamente revogados.

Quanto à remissão e anistia de créditos tributários, o Convênio condicionou o perdão das dívidas passadas à desistência, pelos contribuintes, de todas as ações judiciais e impugnações administrativas relacionadas aos respectivos créditos.

Quanto à transparência, o Convênio exigiu que os Estados publicassem e registrassem todos os benefícios fiscais concedidos, de modo que houvesse controle e conhecimento público sobre essas renúncias de receita.

Lei Complementar estadual nº 631/2019, do Mato Grosso, foi editada para atender ao Convênio

No Mato Grosso, foi aprovada a Lei Complementar estadual nº 631/2019 com o objetivo de regularizar a situação de benefícios fiscais de ICMS que haviam sido concedidos pelo Estado de forma indevida, sem autorização prévia do CONFAZ.

Podemos dizer que a Lei Complementar estadual nº 631/2019 foi editada com o objetivo de cumprir a convalidação proposta pela Lei Complementar Federal nº 160/2017 e pelo Convênio ICMS 190/2017.

Até aí, tudo bem. O legislador estava procurando cumprir o que determina a Constituição, a lei e o convênio.

O problema surgiu durante a tramitação legislativa.

Um Deputado Estadual introduziu o art. 58 por emenda parlamentar, criando uma exceção que contrariava as regras do Convênio.

O art. 58 da Lei tentou preservar determinados benefícios fiscais de ICMS que haviam sido concedidos sem convênio do CONFAZ. O dispositivo permitia que continuassem válidos os benefícios concedidos sob

condição onerosa quando o contribuinte já tivesse cumprido as contrapartidas exigidas e já tivesse usufruído quatro quintos (4/5) do prazo de vigência do incentivo. Na prática, o artigo criava uma proteção especial para um grupo específico de empresas que estavam próximas do fim do benefício, assegurando a continuidade da vantagem fiscal.

Além disso, o art. 58 foi ainda mais longe ao determinar que essas empresas seriam automaticamente beneficiadas com remissão e anistia dos créditos tributários de ICMS, ou seja, teriam suas dívidas fiscais perdoadas, sem necessidade de desistir de ações judiciais ou impugnações administrativas, exigência prevista no Convênio ICMS 190/2017. O dispositivo também dificultava a revogação futura desses benefícios, reforçando a ideia de um “direito adquirido” a incentivos concedidos de forma irregular.

Se tiver curiosidade, veja a redação do art. 58 (não é necessário para concursos):

Art. 58. Fica o Poder Executivo autorizado a suspender, mediante edição de decreto, a partir de 1º de janeiro de 2020, o benefício fiscal que não esteja amparado por Convênio ICMS celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, ademais, em todos os termos desta Lei Complementar fica assegurado o direito adquirido gerado em razão de benefícios fiscais concedidos sob condição onerosa, que as contrapartidas tenham sido consumadas ou atendidas a hipótese do artigo 53 desta Lei Complementar, e, ainda, o prazo final do respectivo benefício fiscal tenha transcorrido 4/5 (quatro quintos) do seu prazo de vigência considerando a data de publicação desta Lei Complementar.

§ 1º Fica, ainda, o Poder Executivo autorizado a prorrogar, mediante edição de decreto, benefícios fiscais já implementados na legislação mato-grossense, autorizados e/ou prorrogados por Convênio ICMS, ademais, as empresas que se enquadram nas ressalvas do caput serão alcançadas pela anistia e remissão que tratam o artigo 1º, inciso I, desta Lei Complementar.

§ 2º Os benefícios fiscais reinstituídos por esta Lei Complementar poderão, a qualquer tempo, ser revogados ou modificados ou ter seu alcance reduzido, exceto a ressalva do caput, sendo que neste caso o benefício fiscal será reinstituído a pedido do contribuinte e seu início se dará a partir do 1º dia subsequente ao término de sua vigência, ficando nesta hipótese desobrigado da determinação elencada no artigo 4º, incisos I e II e disposições em contrário desta Lei Complementar.

Esse art. 58 foi introduzido no projeto de lei por uma emenda parlamentar.

O Governador do Estado de Mato Grosso chegou a vetá-lo, mas a Assembleia Legislativa rejeitou o veto e promulgou o dispositivo em 3 de dezembro de 2019, portanto, fora do prazo de 31 de julho de 2019 estabelecido pelo Convênio ICMS 190/2017 para a reinstituição válida de benefícios fiscais.

ADI

Diante dessa situação, o Governador ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), alegando que o art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da LC estadual nº 631/2019 violava a Constituição Federal por três razões principais:

Em primeiro lugar, argumentou que o dispositivo afrontava o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF, pois reinstituía benefícios fiscais de ICMS sem prévia autorização de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ. O autor destacou que a norma foi promulgada em 3 de dezembro de 2019, ou seja, após o prazo-limite de 31 de julho de 2019 fixado pelo Convênio ICMS 190/2017, e ainda desconsiderava a exigência de desistência de ações judiciais para a concessão de remissão e anistia.

Em segundo lugar, sustentou violação ao princípio da isonomia tributária (art. 150, II, da CF) e à livre concorrência (art. 170, IV, da CF), pois a norma elegia, sem justificativa plausível, um grupo específico de contribuintes — aqueles que já haviam usufruído de 4/5 do prazo do benefício — para gozar de vantagens fiscais que seriam nulas desde a origem.

Em terceiro lugar, alegou ofensa ao art. 113 do ADCT, uma vez que a emenda parlamentar que resultou no art. 58 não foi acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, tratando-se de medida que implicava renúncia de receitas estaduais.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Governador?

SIM.

A jurisprudência pacífica sobre benefícios fiscais de ICMS

A jurisprudência do STF é pacífica quanto à inconstitucionalidade de atos normativos estaduais que concedam unilateralmente isenções, incentivos ou benefícios fiscais de ICMS sem prévia autorização de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ.

Essa exigência constitucional expressa uma lógica de coordenação federativa. Isso porque o constituinte quis impedir que os Estados, agindo isoladamente, criassem vantagens fiscais que distorçam a concorrência e comprometam o equilíbrio entre os entes da Federação.

Quando o art. 58 da Lei complementar estadual passou a existir juridicamente?

O Governador do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar com o objetivo de regularizar os benefícios fiscais de ICMS conforme exigido pelo Convênio ICMS 190/2017.

Durante a tramitação, a Assembleia introduziu o art. 58 por meio de emenda parlamentar (esse dispositivo não constava do texto original).

Quando o projeto aprovado chegou ao Governador para sanção, ele decidiu vetar o art. 58.

Assim, em 31 de julho de 2019, a Lei Complementar estadual nº 631/2019 foi sancionada e publicada, mas sem o art. 58.

Posteriormente, a Assembleia Legislativa rejeitou o veto e o art. 58 foi promulgado e publicado em 3 de dezembro de 2019.

A Assembleia Legislativa defendeu que o art. 58 estaria dentro do prazo do Convênio ICMS 190/2017 (31 de julho de 2019). Isso porque a Lei Complementar estadual nº 631/2019 foi publicada em 31 de julho de 2019. A derrubada do veto em dezembro seria apenas uma etapa normal do processo legislativo, sem alterar a data original de publicação. Em outras palavras, a Assembleia defendeu que a promulgação da parte que havia sido vetada (promulgação do art. 58) iria retroagir para a data de publicação da lei.

A Assembleia sustentou que o art. 58, mesmo tendo sido promulgado apenas em 3 de dezembro de 2019, deveria ser considerado como parte integrante da lei publicada em 31 de julho de 2019.

O STF rejeitou esse argumento.

O art. 66 da Constituição afirma que, quando um projeto de lei é parcialmente vetado, ocorre um desmembramento:

- a parte não vetada segue imediatamente para promulgação e passa a vigorar;
- já a parte vetada permanece como simples projeto, sem qualquer existência jurídica, até que o Legislativo aprecie o veto. Se o veto for derrubado, o dispositivo só passa a existir juridicamente após nova promulgação e publicação.

No caso concreto, a Lei Complementar estadual nº 631/2019 (sem o art. 58) passou a vigorar em 31 de julho de 2019, ou seja, dentro do prazo do Convênio. Porém, o art. 58 só adquiriu existência jurídica em 3 de dezembro de 2019, mais de quatro meses além do prazo-limite estabelecido pelo Convênio ICMS 190/2017 para a reinstituição válida de benefícios fiscais.

A violação ao art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal

Com base nessa análise, o STF concluiu que os benefícios fiscais mantidos pelo art. 58, bem como a remissão e anistia de créditos previstas nos seus parágrafos, foram concedidos em desacordo com o Convênio ICMS 190/2017 por duas razões.

Primeiro, porque a norma foi publicada após o prazo-limite fixado pelo Convênio para a reinstituição válida de benefícios fiscais.

Segundo, porque o dispositivo dispensava os contribuintes beneficiados de desistirem de ações judiciais ou impugnações administrativas, contrariando frontalmente a exigência da cláusula oitava, § 2º, do Convênio.

Assim, tratando-se de benefícios fiscais de ICMS concedidos sem respaldo em convênio interestadual válido, ficou configurada a violação ao art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal.

A rejeição do argumento de direito adquirido

A Assembleia Legislativa defendeu que os contribuintes teriam direito adquirido aos benefícios fiscais concedidos sob condição onerosa. O STF rejeitou esse argumento.

Não se admite a invocação de direito adquirido para perpetuar benefício fundado em norma constitucional. Não há direito adquirido quando inexiste o próprio direito, pois sua percepção se funda em norma constitucional desde a origem.

A violação ao art. 113 do ADCT

O STF também reconheceu a constitucionalidade formal do dispositivo por violação ao art. 113 do ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A manutenção de benefícios fiscais que deveriam ter sido revogados, bem como a concessão de anistia e remissão de créditos tributários, configuram renúncia de receitas públicas. Assim, isso somente poderia ter sido feito se houvesse uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A Assembleia Legislativa argumentou que o art. 113 do ADCT seria aplicável apenas ao orçamento da União. O STF rejeitou essa tese, afirmando que esse dispositivo constitucional se aplica também aos Estados e ao Distrito Federal.

Modulação dos efeitos

Por fim, o STF modulou os efeitos da decisão para que a declaração de constitucionalidade produzisse efeitos apenas a partir da publicação do acórdão (*efeitos ex nunc*). Essa medida foi adotada para evitar grave insegurança jurídica em relação aos contribuintes que, de boa-fé, vinham usufruindo dos benefícios durante o período em que a norma esteve em vigor.

Em suma:

É constitucional – por ofensa ao art. 155, § 2º, XII, g, da CF/1988 e ao art. 113 do ADCT – norma estadual que assegurou benefícios fiscais de ICMS sem respaldo em convênio interestadual do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e sem a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida quando há renúncia de receitas.

STF. Plenário. ADI 6.319/MT, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 02/12/2025 (Info 1201).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a constitucionalidade do art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 631/2019 do Estado de Mato Grosso. Em seguida, modulou os efeitos da decisão, para que sejam produzidos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito.

Como o assunto já foi cobrado em prova:

Ano: 2024 Banca: FGV Prova: FGV - Prefeitura de Cuiabá - Auditor Fiscal Tributário Municipal - Área Gestão Tributária Manhã - 2024

O Estado em que a sociedade empresarial X está localizada concedeu um benefício fiscal relacionado ao ICMS, isentando sua atividade de parte significativa da base de cálculo do imposto. Com isso, a sociedade empresarial X solicitou a isenção tributária, que foi deferida.

Anos depois, o STF declarou inconstitucional o benefício fiscal concedido pelo Estado. Posteriormente, o Estado, com base em autorização feita por meio de convênio firmado no âmbito do CONFAZ, promulgou uma nova lei concedendo a remissão dos créditos tributários decorrentes do benefício fiscal julgado inconstitucional pelo STF.

Com base na jurisprudência e legislação sobre o tema, assinale a afirmativa correta quanto à validade dessa remissão de créditos de ICMS.

E. A lei que concedeu a remissão é constitucional, pois foi amparada em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, conforme exigido pela legislação complementar. (Correto)

Ano: 2024 Banca: VUNESP Prova: VUNESP - PGE SP - Procurador do Estado Nível I – 2024

Sobre o regime jurídico da isenção do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações, assinale a alternativa correta.

C. Apesar da autonomia dos Estados, decorrente do princípio federativo e do princípio da estrita legalidade tributária, a concessão de isenções de ICMS depende de autorização por intermédio de Convênio celebrado pelos Estados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, ratificado, tácita ou expressamente, pelo Poder Executivo de todos os entes federados, sem o que sua aplicação torna-se ilegítima. (Correto)

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) O exercício da chefia do Poder Executivo, nos seis meses anteriores ao pleito, em decorrência de decisão judicial não transitada em julgado, não conta como exercício de um mandato para efeito de reeleição. ()
- 2) Sociedade de economia mista que presta serviço público essencial em regime não concorrencial e sem finalidade lucrativa primária deve ter seus débitos judiciais executados pelo regime de precatórios, sendo vedadas medidas de bloqueio e penhora de valores em suas contas. ()
- 3) São constitucionais, sob os aspectos formal e material, as normas estaduais que redefinem o conceito de “floresta” e que promovem a redução das áreas de reserva legal em imóveis rurais situados em municípios da unidade federada. ()
- 4) É inconstitucional – por ofensa ao art. 155, § 2º, XII, g, da CF/1988 e ao art. 113 do ADCT – norma estadual que assegurou benefícios fiscais de ICMS sem respaldo em convênio interestadual do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e sem a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida quando há renúncia de receitas. ()

Gabarito

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