

Informativo comentado: Informativo 1191-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- *Lei estadual pode estabelecer período para realização de provas de concursos e vestibulares respeitando a guarda sabática, sem violar competências ou autonomia universitária.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

- *A fixação e o reajuste de parcela remuneratória de servidor público dependem de lei formal, sendo inconstitucional a delegação dessa competência ao Poder Executivo.*

DIREITO DO CONSUMIDOR

PLANOS DE SAÚDE

- *Desde que observados os parâmetros jurídicos e técnicos fixados pelo STF, a lei pode determinar cobertura de tratamentos ou procedimentos não previstos pela ANS.*

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

EXECUÇÃO FISCAL

- *A Resolução CNJ 547/2024, que exige providências da Fazenda Pública antes do ajuizamento da execução fiscal, é constitucional.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

REGIMES ESPECIAIS DE TRIBUTAÇÃO

- *Lei estadual pode exigir que empresas de telecomunicação mantenham preços equivalentes entre serviços isolados e pacotes como condição para benefício fiscal de ICMS.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Lei estadual pode estabelecer período para realização de provas de concursos e vestibulares respeitando a guarda sabática, sem violar competências ou autonomia universitária

Importante!!!

ODS 4, 10, 16 E 17

Caso concreto: no Pará, foi aprovada a Lei Estadual nº 6.140/1998, posteriormente modificada pela Lei nº 6.468/2002, com a finalidade de assegurar a liberdade religiosa aos praticantes da guarda sabática. A Lei determinou que as provas de concursos públicos e exames vestibulares realizados no Estado do Pará devem ocorrer entre as 18 horas de sábado e as 18 horas da

sexta-feira subsequente. Além disso, estabeleceu que as instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas, deveriam justificar as ausências de estudantes que, por motivo religioso devidamente comprovado, se abstivessem de frequentar aulas e atividades acadêmicas entre as 18 horas de sexta-feira e as 18 horas de sábado.

O STF rejeitou ADI proposta contra essa previsão e decidiu que a lei é constitucional.

É constitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que, para respeitar os adeptos de determinados segmentos religiosos, prevê a realização de provas de concursos e exames vestibulares no período compreendido entre às 18h de sábado e às 18h da sexta-feira seguinte. Essa lei não viola o regime de repartição de competências, a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo nem a autonomia universitária.

STF. Plenário. ADI 3901/PA, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 19/09/2025 (Indo 1191).

O julgado divulgado no Informativo 1191 tem relação com o que decidiu o STF no Tema 386. Irei inicialmente explicar o Tema 386 e, sem seguida, comentarei o julgado do Informativo 1191. Se estiver sem tempo, pode ir diretamente para a explicação do julgado.

É POSSÍVEL QUE O CANDIDATO A CONCURSO PÚBLICO CONSIGA A ALTERAÇÃO DAS DATAS E HORÁRIOS PREVISTOS NO EDITAL POR MOTIVOS RELIGIOSOS, DESDE QUE CUMPRIDOS ALGUNS REQUISITOS (RELEMBRANDO O QUE O STF DECIDIU NO TEMA 386)

Escusa de consciência

Escusa de consciência é o direito que a pessoa possui de se recusar a cumprir determinada obrigação ou a praticar certo ato por ser ele contrário às suas crenças religiosas ou à sua convicção filosófica ou política.

Trata-se de um direito fundamental assegurado pelo art. 5º, VIII, da CF/88.

Vale ressaltar, no entanto, que a CF determina que, se o indivíduo se recusar a cumprir a obrigação legal imposta, ele deverá, em contrapartida, realizar uma prestação alternativa fixada em lei.

Caso se recuse a cumprir a obrigação originária e também a alternativa, o indivíduo poderá ter seus direitos políticos suspensos, nos termos do art. 15, IV, da CF/88:

Veja a redação do texto constitucional:

Art. 5º (...)

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
(...)

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

A escusa de consciência é também chamada de “objeção de consciência” ou “alegação de imperativo de consciência”.

Exemplo típico: participar de guerra

O exemplo mais comum de alegação de imperativo de consciência é o alistamento militar.

Imagine que determinado indivíduo, por convicções filosóficas, mostre-se contrário ao serviço militar. Neste caso, a CF/88 prevê que ele fica dispensado de praticar atividades essencialmente militares (ex: treino de tiro, simulação de batalhas etc.), mas terá que cumprir o serviço alternativo. Trata-se da redação do art. 143, § 1º da CF/88:

Art. 143. O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.

§ 1º Às Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo

de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.
(...)

No caso do serviço militar obrigatório, o serviço alternativo é disciplinado pela Lei nº 8.239/91:

Art. 3º (...)

§ 1º Ao Estado-Maior das Forças Armadas compete, na forma da lei e em coordenação com os Ministérios Militares, atribuir Serviço Alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência decorrente de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.

§ 2º Entende-se por Serviço Alternativo o exercício de atividades de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, em substituição às atividades de caráter essencialmente militar.

(...)

Outro exemplo: participação como jurado

Em regra, a participação como jurado, no Tribunal do Júri, é obrigatória (art. 436 do CPP).

É possível, no entanto, que a pessoa sorteada alegue que a função de jurado contraria sua convicção religiosa, filosófica ou política. Em outras palavras, ela invoca a escusa de consciência. Neste caso, ela poderá ser dispensada do serviço do júri, mas terá o dever de prestar um serviço alternativo. É o que determina o art. 438 do CPP:

Art. 438. A recusa ao serviço do júri fundada em convicção religiosa, filosófica ou política importará no dever de prestar serviço alternativo, sob pena de suspensão dos direitos políticos, enquanto não prestar o serviço imposto.

§ 1º Entende-se por serviço alternativo o exercício de atividades de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, no Poder Judiciário, na Defensoria Pública, no Ministério Público ou em entidade conveniada para esses fins.

§ 2º O juiz fixará o serviço alternativo atendendo aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Terceiro exemplo: atividades escolares em dia de guarda religiosa

A Lei nº 13.796/2019 acrescentou na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) o art. 7º-A prevendo a possibilidade de alteração das datas de provas e de aulas caso estejam marcadas em “dias de guarda religiosa”.

Em linhas gerais, o que estabelece esse art. 7º-A da LDB:

- O aluno de instituição de ensino pública ou privada,
- de qualquer nível (ou seja, mesmo ensino superior),
- possui o direito de
- se ausentar de aula ou mesmo de prova
- caso essa aula ou prova esteja marcada em um dia no qual,
- segundo os preceitos da religião desse aluno,
- ele não puder exercer tais atividades,
- ou seja, se a atividade estiver designada para um “dia de guarda religiosa”.

Feita a breve revisão acima, imagine a seguinte situação hipotética:

João se inscreveu no concurso de agente de segurança de um órgão público.

Após ser aprovado na prova objetiva, ele foi convocado para o teste físico.

Como eram muitos candidatos, os testes físicos foram marcados para dois dias: sábado e domingo. João foi sorteado para fazer a prova no sábado. Ocorre que ele é membro da Igreja Adventista do Sétimo Dia. Segundo a crença religiosa propugnada por esta congregação, o sábado é “dia de guarda religiosa”, de forma que não é recomendável que os membros da Igreja estudem ou trabalhem aos sábados. O sábado é dedicado a orações e outras atividades não seculares (não mundanas).

Diante disso, João pediu para realizar a prova no domingo, o que foi indeferido pela Administração Pública. O candidato impetrou, então, mandado de segurança pedindo para que o seu teste físico fosse realizado no domingo em razão da sua crença religiosa.

O pedido de João pode ser acolhido? O que o STF entende a respeito do tema?

SIM. O pedido pode ser acolhido.

O STF, apreciando o tema, fixou a seguinte tese:

Nos termos do art. 5º, VIII, da Constituição Federal é possível a realização de etapas de concurso público em datas e horários distintos dos previstos em edital, por candidato que invoca escusa de consciência por motivo de crença religiosa, desde que presentes a razoabilidade da alteração, a preservação da igualdade entre todos os candidatos e que não acarrete ônus desproporcional à Administração Pública, que deverá decidir de maneira fundamentada.

STF. Plenário. RE 611874/DF, rel. orig. Min. Dias Toffoli, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgado em 19/11, 25/11 e 26/11/2020 (Repercussão Geral – Tema 386) (Info 1000).

É possível a fixação de obrigações alternativas a candidatos em concursos públicos, que se escusem de cumprir as obrigações legais originalmente fixadas por motivos de crença religiosa, desde que presentes a razoabilidade da alteração, a preservação da igualdade entre todos os candidatos e que não acarrete ônus desproporcional à Administração Pública, que deverá decidir de maneira fundamentada.

A fixação de obrigações alternativas para a realização de certame público ou para aprovação em estágio probatório em razão de convicções religiosas não significa privilégio, mas sim permissão ao exercício da liberdade de crença sem indevida interferência estatal nos cultos e nos ritos, nos termos do art. 5º, VI, da CF/88.

Mas o Estado é laico. A administração pública não poderia indeferir o pedido alegando esse argumento?

NÃO. O Estado brasileiro é laico (secular ou não-confessional), ou seja, aquele no qual não se tem uma religião oficial. Isso está consagrado no art. 19, I, da CF/88:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

Assim, por força deste princípio, o Estado não pode estar associado a nenhuma religião, nem sob a forma de proteção, nem de perseguição. Há, portanto, uma separação formal entre Igreja e Estado.

No entanto, ao mesmo tempo, a CF/88 também assegura a liberdade religiosa, nos seguintes termos:

Art. 5º (...)

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

O fato de o Estado ser laico (art. 19, I, da CF/88), não lhe impõe uma conduta negativa diante da proteção religiosa.

A separação entre o Estado brasileiro e a religião não é absoluta.

O Estado deve proteger a diversidade em sua mais ampla dimensão, dentre as quais se inclua a liberdade religiosa e o direito de culto.

Nesse sentido, o papel da autoridade estatal não é o de remover a tensão por meio da exclusão ou limitação do pluralismo, mas sim assegurar que os grupos se tolerem mutuamente, principalmente quando em jogo interesses individuais ou coletivos de um grupo minoritário.

A separação entre religião e Estado, portanto, não pode implicar o isolamento daqueles que guardam uma religião à sua esfera privada. O princípio da laicidade não se confunde com laicismo. O princípio da laicidade, em verdade, veda que o Estado assuma como válida apenas uma crença religiosa.

Nessa medida, ninguém deve ser privado de seus direitos em razão de sua crença ou descrença religiosa, salvo se a invocar para se eximir de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa (art. 5º, VIII, da CF/88).

LEI ESTADUAL PODE ESTABELECEER DATAS DE PROVAS RESPEITANDO PRÁTICAS RELIGIOSAS, COMO REALIZAR EXAMES APENAS ENTRE 18H DE SÁBADO E 18H DE SEXTA-FEIRA SEGUINTE (TEMA 1191)

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado do Pará foi aprovada a Lei Estadual nº 6.140/1998, posteriormente alterada pela Lei nº 6.468/2002, com o objetivo de proteger a liberdade religiosa dos adeptos da guarda sabática.

O objetivo declarado pelo legislador estadual foi respeitar os adeptos da guarda sabática – período que se estende do crepúsculo da sexta-feira ao crepúsculo do sábado – professada por seguidores de determinadas denominações religiosas.

A lei determinou que as provas de concursos públicos e exames vestibulares no Estado do Pará fossem realizadas no período compreendido entre às 18h de sábado e às 18h da sexta-feira seguinte. Além disso, estabeleceu que as instituições de ensino, públicas e privadas, deveriam abonar as faltas de alunos que, por motivo religioso comprovado, não pudessem frequentar aulas e atividades acadêmicas entre às 18h das sextas-feiras e 18h dos sábados.

Eis o teor da norma, conforme redação atual:

Determina o período para a realização das provas de concursos públicos e exames vestibulares no Estado do Pará e dá outras providências.

Art. 1º As provas de concursos públicos e exames vestibulares no Estado do Pará serão realizadas no período compreendido entre às 18:00 horas de sábado e às 18:00 horas da sexta-feira seguinte.

Parágrafo único - Esta Lei incidirá sobre todas as instituições de ensino, tanto da rede pública quanto as instituições da rede privada.

Art. 2º - As instituições de ensino, tanto da rede pública quanto da rede privada, em todo o Estado, abonarão as faltas de alunos que, por motivo religioso comprovado, não possam frequentar aulas e atividades acadêmicas no período compreendido entre às 18:00 horas das sextas-feiras e 18:00 horas de sábados.

§ 1º - Os alunos cujas crenças religiosas incidirem no previsto neste artigo comprovarão, no ato da matrícula, essa condição através de declaração da congregação religiosa a qual pertencam.

§ 2º - Caberá à instituição de ensino distribuir o aluno para reposição da carga horária.

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

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) alegando que essa lei seria inconstitucional com base nos seguintes argumentos jurídicos:

- Violação ao art. 61, §1º, II, “c”, da CF: o estabelecimento de período para a realização de concursos públicos trata de matéria relacionada ao provimento de cargos públicos, cuja iniciativa legislativa seria privativa do chefe do Poder Executivo estadual;
- Ofensa ao art. 84, VI, “a”, da CF: a lei teria interferido na organização e funcionamento da administração

estadual, o que também é matéria reservada ao Governador;

- Usurpação da competência privativa da União (art. 22, XXIV, CF): ao impor normas sobre educação e frequência escolar (inclusive na rede privada), a lei estadual teria invadido a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional;
- Violação à autonomia universitária (art. 207 da CF): a imposição de período fixo para vestibulares também teria desrespeitado a autonomia administrativa das universidades públicas e privadas.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo PGR?

NÃO.

Inocorrência de ofensa ao art. 61, §1º, inciso II, “c”, CF/88: matéria que não se inclui na iniciativa do Chefe do Executivo

Veja o que diz o art. 61, §1º, inciso II, “c”, da Constituição:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador- Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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;

Não há vício de iniciativa legislativa.

O art. 61, §1º, II, “c”, da Constituição Federal refere-se à iniciativa privativa do Presidente da República (e, por simetria, dos governadores) para leis que disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. A definição de data ou horário para aplicação de provas de concursos não se relaciona com os requisitos da carreira, tampouco configura etapa de provimento, razão pela qual não se aplica a cláusula da reserva de iniciativa.

Inocorrência de ofensa ao art. 84, VI, “a”, CF/88: ausência de usurpação da competência privativa do Governador do Estado para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual

O citado artigo possui o seguinte teor:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Não se está diante de norma que remodele atribuições de órgãos administrativos ou que reorganize a estrutura do Estado. A lei impugnada apenas impõe deveres pontuais e administrativos às instituições de ensino, sem interferência direta na estrutura interna da administração estadual.

Inocorrência de ofensa ao art. 22, XXIV, CF/88: matéria que não se inclui na competência privativa da

União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional

A supracitada norma constitucional dispõe:

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

A lei estadual não invadiu a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

A norma estadual tratava de aspectos específicos e pontuais, relacionados ao abono de faltas e à reposição de carga horária de alunos por motivo religioso, e não de diretrizes gerais da educação.

A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) reconhece a autonomia dos sistemas de ensino e das escolas para ajustarem seus calendários às peculiaridades locais, inclusive por motivos religiosos, climáticos ou culturais.

Depois do ajuizamento da ADI, foi aprovada a Lei nº 13.796/2019.

A Lei nº 13.796/2019 acrescentou na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) o art. 7º-A prevendo a possibilidade de alteração das datas de provas e de aulas caso estejam marcadas em “dias de guarda religiosa”.

Em linhas gerais, o que estabelece esse art. 7º-A da LDB:

- O aluno de instituição de ensino pública ou privada,
- de qualquer nível (ou seja, mesmo ensino superior),
- possui o direito de
- se ausentar de aula ou mesmo de prova
- caso essa aula ou prova esteja marcada em um dia no qual,
- segundo os preceitos da religião desse aluno,
- ele não puder exercer tais atividades,
- ou seja, se a atividade estiver designada para um “dia de guarda religiosa”.

Com isso, houve a superposição de regulamentações (Lei estadual e LLDB). Nesses casos, determina a Constituição que a norma federal deve prevalecer, nos termos do art. 24, § 4º, da Constituição Federal:

Art. 24 (...)
§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Portanto, o art. 2º da Lei estadual impugnada está com sua eficácia suspensa, porque a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Inocorrência de ofensa ao art. 207, CF/88: inexistência de ofensa ao princípio da autonomia universitária

Por fim, o STF rejeitou a alegação de que a imposição de observância de regras relacionadas a data dos vestibulares violaria a autonomia universitária e a gestão administrativa das universidades.

A Corte reafirmou sua jurisprudência no sentido de que a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira de que gozam as universidades não é irrestrita, realizando-se com a observância da Constituição Federal e das legislações infraconstitucionais.

Em suma:

É constitucional — e não viola o regime de repartição de competências, a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e autonomia universitária — lei estadual, de iniciativa parlamentar, que, para respeitar os adeptos de determinados segmentos religiosos, prevê a realização de provas de concursos e exames vestibulares no período compreendido entre às 18h de sábado e às 18h da sexta-feira seguinte.
STF. Plenário. ADI 3901/PA, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 19/09/2025 (Indo 1191).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, conheceu e julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade da Lei nº 6.140/1998 do Estado do Pará.

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

A fixação e o reajuste de parcela remuneratória de servidor público dependem de lei formal, sendo inconstitucional a delegação dessa competência ao Poder Executivo

Caso adaptado: em Minas Gerais, a lei estadual criou uma gratificação GEPI e estabeleceu que o Poder Executivo ficaria autorizado a regulamentar as condições, critérios, formas e limites para o pagamento dessa gratificação (§ 2º do art. 20 da Lei estadual nº 6.762/1975, com a redação dada pela Lei nº 12.984/1998).

Com base nessa autorização legal, o Governador editou o Decreto nº 46.284/2013 que: i) fixou o valor unitário da GEPI; ii) estabeleceu que esse valor seria reajustado automaticamente todo dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação positiva da arrecadação dos impostos estaduais do ano anterior.

Na prática, funcionava assim: a cada ano, o Secretário de Planejamento e o Secretário de Fazenda publicavam uma Resolução Conjunta divulgando o índice de variação da arrecadação, e a GEPI era automaticamente atualizada, sem necessidade de nova lei.

Ocorre que, entre janeiro de 2019 e outubro de 2020, o Estado atrasou o reajuste anual da GEPI. Carla, então, ingressou com ação judicial pedindo o pagamento das diferenças decorrentes desse atraso.

Após tramitar nas instâncias ordinárias, o STF julgou improcedente o pedido.

Em observância ao princípio da reserva legal, não compete ao Poder Executivo fixar e alterar o valor de parcela remuneratória de servidor público.

Vale ressaltar, contudo, que, mesmo declarando a previsão inconstitucional, o STF afirmou que os servidores que receberam não precisam devolver os valores, em virtude da segurança jurídica e da garantia de irredutibilidade de vencimentos.

Tese fixada:

- 1. É inconstitucional a delegação ao Poder Executivo de atribuição para fixar e alterar o valor de parcela remuneratória, prevista no § 2º do art. 20 da Lei estadual nº 6.762/1975, com a redação dada pela Lei nº 12.984/1998, e no art. 3º do Decreto nº 46.284/2013;**
- 2. O reconhecimento da inconstitucionalidade não autoriza decréscimo remuneratório nem a repetição de valores.**

STF. Plenário. ARE 1.524.795/MG, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 20/09/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.427) (Info 1191).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Carla é servidora pública estadual em Minas Gerais, ocupando o cargo de Fiscal de Tributos Estaduais. Como parte de sua remuneração, ela recebe uma parcela chamada Gratificação de Estímulo à Produção Individual (GEPI), prevista em lei estadual.

A lei estadual que criou a GEPI estabeleceu que o Poder Executivo ficaria autorizado a regulamentar as condições, critérios, formas e limites para o pagamento dessa gratificação (§ 2º do art. 20 da Lei estadual nº 6.762/1975, com a redação dada pela Lei nº 12.984/1998).

Com base nessa autorização legal, o Governador editou o Decreto nº 46.284/2013 que:

- Fixou o valor unitário da GEPI;
- Estabeleceu que esse valor seria reajustado automaticamente todo dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação positiva da arrecadação dos impostos estaduais do ano anterior.

Na prática, funcionava assim: a cada ano, o Secretário de Planejamento e o Secretário de Fazenda publicavam uma Resolução Conjunta divulgando o índice de variação da arrecadação, e a GEPI era automaticamente atualizada, sem necessidade de nova lei.

Ocorre que, entre janeiro de 2019 e outubro de 2020, o Estado atrasou o reajuste anual da GEPI.

Carla, então, ingressou com ação judicial pedindo o pagamento das diferenças decorrentes desse atraso.

O juiz e a Turma Recursal deram razão a Carla, condenando o Estado de Minas Gerais a pagar os valores retroativos da gratificação que deixaram de ser reajustados no prazo correto.

O Estado interpôs recurso extraordinário alegando que todo esse sistema era inconstitucional. Argumentou que a Constituição Federal exige lei em sentido formal (aprovada pelo Poder Legislativo) para qualquer fixação ou alteração de remuneração de servidores públicos, e que era impossível que o Poder Executivo, mediante decreto e resoluções, aumentasse o valor da GEPI.

Diante disso, o Estado-membro pediu o provimento do recurso extraordinário para que o pedido da autora fosse julgado improcedente.

O STF deu provimento ao recurso? É inconstitucional a delegação ao Poder Executivo de atribuição para fixar e alterar o valor de parcela remuneratória?

SIM.

O inciso X do art. 73 da CF/88 prevê a reserva legal em matéria remuneratória, de forma que a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por lei específica:

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

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Além disso, o art. 169, § 1º, da Constituição, reforça que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelo poder público só pode ocorrer se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

(...)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Essa exigência de lei formal não é uma mera formalidade, mas sim uma limitação constitucional às atividades administrativas do Estado. A ideia por trás dessa regra é que questões remuneratórias, por envolverem gasto de dinheiro público e direitos de servidores, devem passar necessariamente pelo crivo do Poder Legislativo, que representa o povo. Não pode o Executivo, sozinho, mediante decretos, portarias ou resoluções, decidir quanto vai pagar aos seus servidores.

No caso concreto, a lei estadual apenas criou a gratificação chamada GEPI e disse que ela existiria para fiscais de tributos. Depois, a própria lei delegou ao Poder Executivo a tarefa de regulamentar as condições, critérios, formas, limites e, principalmente, o valor dessa gratificação. Com base nessa delegação, o Governador editou um decreto que não apenas fixou quanto valeria a GEPI, mas também estabeleceu um mecanismo de reajuste automático anual, vinculado à variação da arrecadação de impostos do Estado.

O STF entendeu que isso representa uma delegação inconstitucional. Quando a Constituição exige “lei” para fixar ou alterar remuneração, ela está se referindo a lei em sentido formal, ou seja, aquela norma que foi discutida, votada e aprovada pelo Poder Legislativo. A lei não pode simplesmente conferir uma autorização genérica para o Executivo usar como quiser. A própria lei deve trazer os elementos essenciais da parcela remuneratória, incluindo seu valor ou, no mínimo, parâmetros muito claros e objetivos para sua definição.

Nas palavras do Min. Relator: “a disciplina jurídica da remuneração funcional deve observância ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei formal, sendo vedada a concessão de qualquer benefício remuneratório por ato estatal de menor positividade jurídica, estranha à atuação institucional do Poder Legislativo”.

Em observância ao princípio da reserva legal, não compete ao Poder Executivo fixar e alterar o valor de parcela remuneratória de servidor público.

Primeira parte da tese fixada: É inconstitucional a delegação ao Poder Executivo de atribuição para fixar e alterar o valor de parcela remuneratória, prevista no § 2º do art. 20 da Lei estadual nº 6.762/1975, com a redação dada pela Lei nº 12.984/1998, e no art. 3º do Decreto nº 46.284/2013.

STF. Plenário. ARE 1.524.795/MG, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 20/09/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.427) (Info 1191).

Modulação dos efeitos

Após reconhecer a inconstitucionalidade do sistema de fixação e reajuste da GEPI, o STF analisou as consequências jurídicas dessa declaração.

A Corte entendeu que a afirmação da inconstitucionalidade deve ser coordenada com o princípio da segurança jurídica e a garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos.

Para justificar essa modulação, o relator citou o precedente do Tema 395 de Repercussão Geral, no qual o STF havia declarado inconstitucional a incorporação de quintos por servidores federais que exerceram função comissionada em determinado período, por falta de amparo legal. Naquela ocasião, mesmo reconhecendo a inconstitucionalidade, o Supremo modulou os efeitos para impedir que os servidores tivessem que devolver os valores já recebidos e para que não houvesse redução imediata em seus vencimentos. O ministro Gilmar Mendes, relator daquele caso, explicou que “apesar do reconhecimento da inconstitucionalidade do pagamento da verba, é necessário que se privilegie o princípio da segurança jurídica”, pois milhares de servidores haviam incorporado aquela vantagem de boa-fé, muitas vezes com o próprio reconhecimento da Administração Pública, e a cessação imediata do pagamento ou a exigência de devolução de valores acarretaria impactos econômicos enormes. (STF. Plenário. RE 638115 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/06/2017).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, o STF determinou no caso da GEPI que os servidores que já vêm recebendo essa gratificação devem continuar recebendo o valor atual, sem qualquer redução. Não haverá corte abrupto nem desconto. Contudo, esses valores não serão mais reajustados com base no decreto inconstitucional.

A ideia é que, quando houver futuros reajustes gerais concedidos por lei aos servidores, esses aumentos vão gradualmente absorver o valor da GEPI, até que ela deixe de existir como parcela separada ou até que uma nova lei, desta vez constitucional, discipline adequadamente essa gratificação.

Por outro lado, o STF deixou claro que não haverá pagamento de diferenças pretéritas. Como todo o fundamento do alegado direito ao recebimento dessas diferenças estava baseado em normas inconstitucionais (o decreto e as resoluções), não havia amparo jurídico válido para essa pretensão.

A modulação de efeitos serve para proteger situações consolidadas e evitar prejuízos desproporcionais aos servidores, mas não para criar novos direitos ou assegurar o recebimento de valores passados que nunca tiveram base constitucional válida. Inexistem razões de segurança jurídica para justificar o pagamento retroativo de verbas que foram fixadas e reajustadas em desrespeito à Constituição desde o início.

O reconhecimento de eventual inconstitucionalidade não autoriza o desconto na remuneração ou a repetição de valores, em virtude da segurança jurídica e da garantia de irredutibilidade de vencimentos. Segunda parte da tese fixada: O reconhecimento da inconstitucionalidade não autoriza decréscimo remuneratório nem a repetição de valores.

STF. Plenário. ARE 1.524.795/MG, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 20/09/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.427) (Info 1191).

Tese fixada:

1. É inconstitucional a delegação ao Poder Executivo de atribuição para fixar e alterar o valor de parcela remuneratória, prevista no § 2º do art. 20 da Lei estadual nº 6.762/1975, com a redação dada pela Lei nº 12.984/1998, e no art. 3º do Decreto nº 46.284/2013;

2. O reconhecimento da inconstitucionalidade não autoriza decréscimo remuneratório nem a repetição de valores.

STF. Plenário. ARE 1.524.795/MG, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 20/09/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.427) (Info 1191).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o fundamento constitucional que impede o Poder Executivo de fixar e alterar valores de parcelas remuneratórias de servidores públicos?

O art. 37, X, da Constituição Federal estabelece a reserva absoluta de lei em sentido formal para fixação ou alteração de remuneração de servidores públicos. Essa exigência constitucional determina que somente lei específica, observada a iniciativa em cada caso, pode estabelecer ou modificar a remuneração e subsídios dos servidores públicos, sendo vedada a concessão de qualquer benefício remuneratório por ato estatal de menor positividade jurídica.

Por que a delegação legislativa ao Poder Executivo para regulamentar parcela remuneratória viola o princípio da legalidade estrita?

A delegação pura e simples da disciplina ao Poder Executivo não caracteriza o estabelecimento da gratificação nem cumpre a exigência de previsão legal para concessão da vantagem. A própria lei deve estipular parâmetros essenciais da verba, inclusive o valor, não podendo simplesmente atribuir ao Executivo a competência para definir esses elementos fundamentais da parcela remuneratória.

No caso concreto, qual foi a consequência jurídica do reconhecimento da inconstitucionalidade de

parcela remuneratória em relação aos valores já recebidos pelos servidores?

O reconhecimento da inconstitucionalidade não autoriza decréscimo remuneratório nem a repetição de valores. Essa modulação de efeitos decorre da aplicação do princípio da segurança jurídica e da garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos, impedindo tanto o desconto na remuneração quanto a devolução de quantias já pagas aos servidores.

Como deve ser tratado o pagamento futuro de parcela remuneratória reconhecida como inconstitucional?

A parcela deve continuar sendo paga até que seja absorvida por quaisquer reajustes futuros a contar da data do julgamento que reconheceu a inconstitucionalidade. Essa solução compatibiliza o reconhecimento da inconstitucionalidade com a garantia de irredutibilidade de vencimentos, evitando prejuízo imediato aos servidores beneficiários.

É possível o pagamento de diferenças pretéritas de parcela remuneratória cujo regime de fixação foi declarado inconstitucional?

Não. O pagamento de diferenças pretéritas é improcedente porque o fundamento do alegado crédito contraria a Constituição. A modulação de efeitos preserva apenas os valores já recebidos e o pagamento futuro até absorção, mas não assegura o recebimento de diferenças atrasadas, pois inexistem razões de segurança jurídica para justificar esse pagamento quando o próprio fundamento é inconstitucional.

DIREITO DO CONSUMIDOR

PLANOS DE SAÚDE

**Desde que observados os parâmetros jurídicos e técnicos fixados pelo STF,
a lei pode determinar cobertura de tratamentos ou procedimentos não previstos pela ANS**

Importante!!!

ODS 3, 10 E 16

Tese fixada pelo STF:

- 1. É constitucional a imposição legal de cobertura de tratamentos ou procedimentos fora do rol da ANS, desde que preenchidos os parâmetros técnicos e jurídicos fixados nesta decisão.**
- 2. Em caso de tratamento ou procedimento não previsto no rol da ANS, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:**
 - (i) prescrição por médico ou odontólogo assistente habilitado;**
 - (ii) inexistência de negativa expressa da ANS ou de pendência de análise em proposta de atualização do rol (PAR);**
 - (iii) ausência de alternativa terapêutica adequada para a condição do paciente no rol de procedimentos da ANS;**
 - (iv) comprovação de eficácia e segurança do tratamento à luz da medicina baseada em evidências de alto grau ou ATS, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível; e**
 - (v) existência de registro na Anvisa.**
- 3. A ausência de inclusão de procedimento ou tratamento no rol da ANS impede, como regra geral, a sua concessão judicial, salvo quando preenchidos os requisitos previstos no item 2, demonstrados na forma do art. 373 do CPC. Sob pena de nulidade da decisão judicial, nos**

termos do art. 489, §1º, V e VI, e art. 927, III, §1º, do CPC, o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de cobertura de procedimento ou tratamento não incluído no rol, deverá obrigatoriamente: (a) verificar se há prova do prévio requerimento à operadora de saúde, com a negativa, mora irrazoável ou omissão da operadora na autorização do tratamento não incorporado ao rol da ANS;

(b) analisar o ato administrativo de não incorporação pela ANS à luz das circunstâncias do caso concreto e da legislação de regência, sem incursão no mérito técnico-administrativo;

(c) aferir a presença dos requisitos previstos no item 2, a partir de consulta prévia ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS), sempre que disponível, ou a entes ou pessoas com expertise técnica, não podendo fundamentar sua decisão apenas em prescrição, relatório ou laudo médico apresentado pela parte; e

(d) em caso de deferimento judicial do pedido, oficiar a ANS para avaliar a possibilidade de inclusão do tratamento no rol de cobertura obrigatória.

STF. Plenário. ADI 7.265/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 18/09/2025 (Info 1191).

Antes de comentar o julgamento do STF na ADI 7.265, é indispensável, inicialmente, tecer alguns comentários sobre:

- a decisão proferida pelo STJ a respeito do rol de procedimentos e eventos da ANS (REsp 1.886.929-SP);
- a reação do Congresso Nacional por meio da Lei nº 14.545/2002.

DECISÃO DO STJ SOBRE O ROL DE PROCEDIMENTOS E EVENTOS DA ANS (REsp 1.886.929-SP)

Imagine a seguinte situação hipotética:

João, cliente da Unimed, está acometido de uma doença que causa o desgaste de suas vértebras.

Seu médico receitou determinado procedimento cirúrgico.

Ocorre que o plano de saúde não autorizou o custeio argumentando que esse tratamento não está no rol de procedimento previsto pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Diante disso, João ajuizou ação contra a Unimed sustentando a tese de que o rol procedimentos e eventos da ANS é meramente explicativo (e não exaustivo).

O que decidiu o STJ, na época (junho de 2022)? O rol de procedimentos e eventos da ANS era considerado meramente explicativo ou exaustivo?

Antes de responder a pergunta, vamos entender melhor o tema.

O que é a ANS?

ANS é a sigla para Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Trata-se de uma autarquia sob regime especial criada pela Lei nº 9.961/2000.

Competência para elaborar a lista de procedimentos

Uma das atribuições da ANS é a de elaborar uma lista de procedimentos que deverão ser custeados pelas operadoras de planos de saúde. Essa competência está prevista no art. 4º, III, da Lei nº 9.961/2000:

Art. 4º Compete à ANS:

(...)

III - elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde, que constituirão referência básica para os fins do disposto na Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, e suas excepcionalidades;

Obs: a Lei nº 9.656/98 é a Lei dos Planos de Saúde.

Assim, a ANS prepara uma lista de tratamentos que deverão ser obrigatoriamente fornecidos pelos planos de saúde.

A Lei nº 9.656/98 também confere essa atribuição à ANS:

Art. 10 (...)

§ 4º A amplitude das coberturas, inclusive de transplantes e de procedimentos de alta complexidade, será definida por normas editadas pela ANS. (Incluído pela MP 2.177-44/2001)

Esse rol da ANS é obrigatório para os planos de saúde? Em outras palavras, se o tratamento estiver ali previsto, o plano de saúde deverá fornecer?

SIM. Trata-se de um rol de procedimentos de cobertura obrigatória.

Onde está, atualmente, previsto esse rol?

Na Resolução Normativa RN nº 465/2021.

Diretrizes técnicas que norteiam a elaboração deste rol

O rol da ANS, em consonância com o Direito Comparado, foi elaborado com base em diretrizes técnicas que levaram em consideração:

- a) os princípios da Avaliação de Tecnologias em Saúde - ATS;
- b) a observância aos preceitos da Saúde Baseada em Evidências - SBE; e
- c) o resguardo da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do setor.

Retomando o tema: qual é a natureza do rol de procedimentos e eventos da ANS?

Em junho de 2022, a 2ª Seção do STJ decidiu que o rol era, em regra, TAXATIVO.

Veja as conclusões fixadas naquela época:

- 1 - O rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar é, em regra, taxativo;
- 2 - A operadora de plano ou seguro de saúde não é obrigada a arcar com tratamento não constante do rol da ANS se existe, para a cura do paciente, outro procedimento eficaz, efetivo e seguro já incorporado ao rol;
- 3 - É possível a contratação de cobertura ampliada ou a negociação de aditivo contratual para a cobertura de procedimento extra rol;
- 4 - Não havendo substituto terapêutico ou esgotados os procedimentos do rol da ANS, pode haver, a título excepcional, a cobertura do tratamento indicado pelo médico ou odontólogo assistente, desde que:
 - (i) não tenha sido indeferido expressamente, pela ANS, a incorporação do procedimento ao rol da Saúde Suplementar;
 - (ii) haja comprovação da eficácia do tratamento à luz da medicina baseada em evidências;
 - (iii) haja recomendações de órgãos técnicos de renome nacionais (como CONITEC e NATJUS) e estrangeiros; e
 - (iv) seja realizado, quando possível, o diálogo interinstitucional do magistrado com entes ou pessoas com expertise técnica na área da saúde, incluída a Comissão de Atualização do rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar, sem deslocamento da competência do julgamento do feito para a Justiça Federal, ante a ilegitimidade passiva ad causam da ANS.

STJ. 2ª Seção. EREsp 1.886.929-SP, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 08/06/2022 (Info 740).

LEI 14.545/2022

A decisão acima explicada gerou uma grande mobilização popular, especialmente de familiares de pessoas com autismo, pessoas com deficiência e pessoas com doenças raras. Isso porque vários dos tratamentos recomendados para esses casos não estão previstos no rol da ANS.

O Congresso Nacional se sensibilizou com essa movimentação e editou a Lei nº 14.454/2022, **que buscou superar** o entendimento firmado pelo STJ.

A Lei nº 14.454/2022 alterou o art. 10 da Lei dos Planos de Saúde (Lei nº 9.656/98), incluindo o § 12, que

prevê o caráter exemplificativo do rol da ANS:

Art. 10 (...)

§ 12. O rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar, atualizado pela ANS a cada nova incorporação, constitui a referência básica para os planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 1999 e para os contratos adaptados a esta Lei e fixa as diretrizes de atenção à saúde.

Vale ressaltar, contudo, que, para o plano de saúde ser compelido a custear, é necessário que esteja comprovada a eficácia do tratamento ou procedimento, nos termos do § 13, também inserido:

Art. 10 (...)

§ 13. Em caso de tratamento ou procedimento prescrito por médico ou odontólogo assistente que não estejam previstos no rol referido no § 12 deste artigo, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que:

I - exista comprovação da eficácia, à luz das ciências da saúde, baseada em evidências científicas e plano terapêutico; ou

II - existam recomendações pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), ou exista recomendação de, no mínimo, 1 (um) órgão de avaliação de tecnologias em saúde que tenha renome internacional, desde que sejam aprovadas também para seus nacionais.

Em outras palavras, a Lei nº 14.454/2022 passou a obrigar os planos de saúde a cobrirem tratamentos ou exames não listados no rol da ANS, desde que preenchidos certos critérios técnicos.

Além disso, a Lei nº 14.454/2022 alterou o art. 1º da Lei nº 9.656/98 para reforçar que a relação entre os planos de saúde e os usuários é regida pelo CDC:

Lei 9.656/98	
Antes da Lei nº 14.454/2022	Depois da Lei nº 14.454/2022
Art. 1º Submetem-se às disposições desta Lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do cumprimento da legislação específica que rege a sua atividade, adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas, as seguintes definições: (...)	Art. 1º Submetem-se às disposições desta Lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do cumprimento da legislação específica que rege a sua atividade e, simultaneamente, das disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas, as seguintes definições:

Vale ressaltar que, neste último ponto, não houve grande alteração porque já era o entendimento sumulado do STJ:

Súmula 608-STJ: Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde, salvo os administrados por entidades de autogestão.

A Lei nº 14.454/2022 entrou em vigor na data de sua publicação (22/9/2022).

ADI 7.265

A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (Unidas) ingressou com ação direta de inconstitucionalidade (ADI) contra a Lei nº 14.454/2022 argumentando que a obrigação imposta pela Lei aos planos de saúde de cobrir procedimentos além do que está previsto na lista da ANS seria

inconstitucional.

Segundo a entidade, essa regra:

- esvazia a função de regulação da ANS;
- prejudica o equilíbrio econômico dos planos de saúde; e
- desrespeita tanto a norma da Constituição que define o caráter complementar dos planos de saúde quanto os princípios constitucionais da livre iniciativa, da isonomia e da segurança jurídica.

O que decidiu o STF?

Em 18 de setembro de 2025, o STF julgou parcialmente procedente o pedido.

Por maioria de votos (7 x 4), a Corte declarou constitucional a Lei, mas desde que observados determinados critérios.

Desde que observados os parâmetros jurídicos e técnicos fixados pelo Supremo Tribunal Federal, a lei pode determinar cobertura de tratamentos ou procedimentos não previstos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

STF. Plenário. ADI 7.265/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 18/09/2025 (Info 1191).

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a saúde como um direito fundamental, impondo ao Estado o dever de garantir sua proteção, promoção e recuperação (arts. 6º, caput, e 196).

De forma complementar ao sistema público, a própria Constituição autorizou a participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saúde, sujeitando-a, entretanto, à regulação, fiscalização e controle do poder público, funções exercidas, no âmbito da saúde suplementar, pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em razão do caráter público dessas atividades e da indisponibilidade do direito à saúde (art. 197).

A ANS, por meio de um rol regulatório elaborado com base em critérios técnicos e científicos, busca equilibrar o acesso dos beneficiários a tratamentos eficazes com a sustentabilidade do sistema.

A regulação pautada em evidências, apoiada em regras claras e estáveis, é essencial para assegurar tanto a viabilidade econômica das operadoras quanto a proteção dos consumidores.

Nesse contexto, a obrigatoriedade de cobertura de procedimentos não incluídos no rol da ANS não afronta o caráter complementar da saúde suplementar (art. 199, § 1º, da CF/88) nem compromete a função regulatória da agência (arts. 174, 196 e 197, da CF/88), desde que observados critérios objetivos que garantam a segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CF/88), a sustentabilidade do sistema e a proteção dos beneficiários (art. 5º, XXXII, da CF/88).

Por que foi necessária a interpretação conforme do § 13 do art. 10 da Lei dos Planos de Saúde

Para o STF, o § 13 do art. 10 da Lei nº 9.656/1998 (com as inclusões promovidas pela Lei nº 14.454/2022) traz um mecanismo excessivamente aberto de flexibilização do rol considerando que:

- i) sua redação não apresenta critérios técnicos objetivos e verificáveis;
- ii) possibilita a cobertura fora do rol sem qualquer mediação ou avaliação prévia da ANS; e
- iii) exige o preenchimento alternativo de um dos critérios fixados em seus dois incisos, reduzindo a capacidade de gestão do risco pelas operadoras e ampliando, potencialmente, a judicialização.

Critérios

A ausência de determinado procedimento no rol da ANS, como regra, impede sua concessão judicial, salvo se comprovado, de forma cumulativa, o atendimento a cinco requisitos objetivos fixados pelo STF.

O ônus de demonstrar o preenchimento desses requisitos é da parte interessada, nos termos do art. 373, do CPC.

Veja os cinco critérios cumulativos que devem ser observados para que haja obrigatoriedade de cobertura de tratamentos não incluídos no rol de procedimentos da ANS:

- 1) Prescrição de profissional habilitado: o tratamento deve ser prescrito por médico ou cirurgião-dentista legalmente habilitado, que acompanhe o paciente.
- 2) Inexistência de veto ou análise pendente pela ANS: o procedimento não pode ter sido expressamente rejeitado pela ANS nem estar em processo de avaliação para eventual inclusão no rol. Caso já tenha sido negado ou esteja sob análise técnica, não pode ser imposta a cobertura.
- 3) Ausência de alternativa terapêutica no rol vigente: não deve existir, na lista atual da ANS, outro tratamento eficaz para a condição de saúde do paciente. Se houver procedimento listado que seja adequado ao caso, a operadora não é obrigada a custear outro fora da lista.
- 4) Comprovação científica da eficácia e segurança: o tratamento pleiteado deve ter sua eficácia e segurança comprovadas com base em evidências científicas de alto nível, segundo a medicina baseada em evidências ou Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) reconhecida. Não basta ser uma terapia experimental ou mera opinião. É preciso respaldo consistente na comunidade médico-científica.
- 5) Registro aprovado na Anvisa: o medicamento, produto ou procedimento deve possuir registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Este requisito garante que a terapia foi avaliada e autorizada para uso no Brasil pelos órgãos competentes de regulação sanitária.

Os cinco requisitos devem estar preenchidos cumulativamente. A ausência de qualquer um deles afasta a obrigatoriedade de cobertura fora do rol.

Com isso, o STF impôs uma interpretação mais restritiva à Lei nº 14.454/2022, ainda que tenha reconhecido sua constitucionalidade.

Diretrizes para os juízes e Tribunais

Além de fixar os critérios acima para os casos concretos, a decisão do STF também orientou a atuação do Judiciário nesses litígios.

Sob pena de nulidade da decisão judicial, o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de cobertura de procedimento ou tratamento não incluído no rol, deverá obrigatoriamente:

- a) verificar se há prova do prévio requerimento à operadora de saúde, com a negativa, mora irrazoável ou omissão da operadora na autorização do tratamento não incorporado ao rol da ANS;
- b) analisar o ato administrativo de não incorporação pela ANS à luz das circunstâncias do caso concreto e da legislação de regência, sem incursão no mérito técnico-administrativo;
- c) aferir a presença dos requisitos previstos no item 2, a partir de consulta prévia ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS)*, sempre que disponível, ou a entes ou pessoas com expertise técnica, não podendo fundamentar sua decisão apenas em prescrição, relatório ou laudo médico apresentado pela parte; e
- d) em caso de deferimento judicial do pedido, oficiar a ANS para avaliar a possibilidade de inclusão do tratamento no rol de cobertura obrigatória.

*NAT-Jus: é um órgão criado pelo CNJ que atua no suporte técnico aos magistrados em questões relacionadas à saúde, especialmente na análise de pedidos judiciais envolvendo medicamentos, insumos e procedimentos médicos.

O NAT-Jus fornece notas e pareceres técnicos que ajudam os juízes a entender melhor as demandas relacionadas à saúde, considerando aspectos como eficácia, segurança e custo dos tratamentos solicitados.

A equipe é composta por profissionais de diversas áreas da saúde, incluindo farmacêuticos, médicos, enfermeiros e nutricionistas, que colaboram para fornecer uma análise abrangente das solicitações.

As demandas são geralmente respondidas em até 72 horas.

Tese fixada:

1. É constitucional a imposição legal de cobertura de tratamentos ou procedimentos fora do rol da ANS, desde que preenchidos os parâmetros técnicos e jurídicos fixados nesta decisão.
 2. Em caso de tratamento ou procedimento não previsto no rol da ANS, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:
 - (i) prescrição por médico ou odontólogo assistente habilitado;
 - (ii) inexistência de negativa expressa da ANS ou de pendência de análise em proposta de atualização do rol (PAR);
 - (iii) ausência de alternativa terapêutica adequada para a condição do paciente no rol de procedimentos da ANS;
 - (iv) comprovação de eficácia e segurança do tratamento à luz da medicina baseada em evidências de alto grau ou ATS, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível; e
 - (v) existência de registro na Anvisa.
 3. A ausência de inclusão de procedimento ou tratamento no rol da ANS impede, como regra geral, a sua concessão judicial, salvo quando preenchidos os requisitos previstos no item 2, demonstrados na forma do art. 373 do CPC. Sob pena de nulidade da decisão judicial, nos termos do art. 489, §1º, V e VI, e art. 927, III, §1º, do CPC, o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de cobertura de procedimento ou tratamento não incluído no rol, deverá obrigatoriamente:
 - a) verificar se há prova do prévio requerimento à operadora de saúde, com a negativa, mora irrazoável ou omissão da operadora na autorização do tratamento não incorporado ao rol da ANS;
 - b) analisar o ato administrativo de não incorporação pela ANS à luz das circunstâncias do caso concreto e da legislação de regência, sem incursão no mérito técnico-administrativo;
 - c) aferir a presença dos requisitos previstos no item 2, a partir de consulta prévia ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS), sempre que disponível, ou a entes ou pessoas com expertise técnica, não podendo fundamentar sua decisão apenas em prescrição, relatório ou laudo médico apresentado pela parte; e
 - d) em caso de deferimento judicial do pedido, oficiar a ANS para avaliar a possibilidade de inclusão do tratamento no rol de cobertura obrigatória.
- STF. Plenário. ADI 7.265/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 18/09/2025 (Info 1191).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição ao § 13 do art. 10 da Lei nº 9.656/1998, incluído pela Lei nº 14.454/2022, de modo a adequar os critérios que geram a obrigação de cobertura de tratamento não listado no rol da ANS, nos termos das teses anteriormente citadas.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

EXECUÇÃO FISCAL

A Resolução CNJ 547/2024, que exige providências da Fazenda Pública antes do ajuizamento da execução fiscal, é constitucional

Importante!!!

ODS 16

Ainda que exista lei local fixando critérios diversos para o ajuizamento de cobrança de crédito, o processamento e a extinção de execuções fiscais devem observar os ditames da Resolução CNJ nº 547/2024, na medida em que essa norma não usurpa a competência tributária dos

entes federativos nem ofende o princípio da separação de Poderes.

Tese fixada pelo STF:

- 1. As providências da Resolução CNJ nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos e devem ser observadas para o processamento e a extinção de execuções fiscais com base no princípio constitucional da eficiência;**
- 2. É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre o atendimento das exigências da Resolução CNJ nº 547/2024 para extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir.**

STF. Plenário. ARE 1.553.607/RS, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 20/09/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.428) (Info 1191).

Antes de comentar o Tema 1.428, é fundamental lembrar o que o STF já havia decidido no final de 2023, no Tema 1184, que deu origem à Resolução CNJ nº 547/2024.

TEMA 1.428 (RE 1.355.208/SC): EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR

Imagine a seguinte situação hipotética:

Um Município do interior de Santa Catarina ajuizou execução fiscal contra a empresa Alfa.

Como o valor executado era inferior a 1 salário-mínimo, o juiz prolatou sentença extinguindo a execução por ausência de interesse de agir. O magistrado invocou como fundamento o art. 2º, II, da Lei estadual nº 14.266/2007, que prevê a extinção nesses casos.

O Município interpôs recurso extraordinário alegando que a decisão contrariou o entendimento consolidado pelo STF no Tema 109 (RE 591033):

Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária.

Negar ao Município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico viola o direito de acesso à justiça.

STF. Plenário. RE 591033, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 17/11/2010 (Repercussão Geral – Tema 109).

Requeru que o recurso extraordinário fosse conhecido e provido, determinando-se o prosseguimento da execução fiscal em todos os seus termos.

O STF concordou com os argumentos do Município e deu provimento ao recurso extraordinário?

NÃO.

O Poder Judiciário — à luz da eficiência administrativa e respeitada a competência constitucional de cada ente federado — pode extinguir ação de execução fiscal cujo valor seja baixo, quando verificar a falta de interesse de agir, caracterizada pelo não exaurimento de medidas extrajudiciais e administrativas mais eficientes e menos onerosas capazes de viabilizar a cobrança da dívida.

STF. Plenário. RE 1.355.208/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 19/12/2023 (Repercussão Geral – Tema 1184) (Info 1121).

Em 2012, foi editada a Lei nº 12.767, que incluiu o parágrafo único no art. 1º da Lei nº 9.492/97, a fim de permitir, expressamente, o protesto das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Veja:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações

públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)

Essa é uma forma de solução não judicial mais eficiente nos casos em que não haja demonstração da viabilidade da cobrança e principalmente de proporção e razoabilidade pela cobrança judicial.

Além do protesto da dívida, há outros meios possíveis para resolver a controvérsia, como a utilização de câmaras de conciliação para ouvir devedores.

Diante de uma execução fiscal de pequeno valor ou de valor irrisório, o juiz não deve ser obrigado a movimentar toda a máquina da Justiça quando existirem outros caminhos. O acionamento do Judiciário não é um ônus só para o contribuinte, mas para a própria agilidade da Justiça. Por isso, o valor mínimo do débito para justificar a mobilização da Justiça deve ser razoável e proporcional.

Nesse contexto, ao cotejar o interesse de agir, o princípio da eficiência administrativa e o baixo valor pretendido pela execução, não é razoável onerar o Poder Judiciário com o prosseguimento de demandas cujos objetivos podem ser obtidos por meios extrajudiciais de cobrança, notadamente pela desproporção dos custos necessários ao prosseguimento de uma ação judicial.

O ente público, na tentativa de recuperar o crédito controvertido, deve ponderar o ônus de provocar o Poder Judiciário, uma vez que a medida enseja consequências não apenas para o contribuinte, mas para a própria agilidade e eficiência da Justiça.

Assim, em caso de dívidas de baixo valor, antes do ajuizamento da execução fiscal, a Fazenda Pública deverá:

- a) tentar a conciliação ou adoção de solução administrativa; e
- b) fazer o protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

Somente se essas providências não tiverem êxito é que deverá ser proposta a execução fiscal.

Vale ressaltar que, se foi proposta uma execução fiscal de dívida de baixo valor sem essas providências, o juiz poderá extinguir o processo por falta de interesse de agir, salvo se a Fazenda Pública pedir a suspensão da execução para tentar essas providências.

Veja a tese fixada pelo STF:

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências:

- a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e
- b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis.

STF. Plenário. RE 1.355.208/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 19/12/2023 (Repercussão Geral – Tema 1184) (Info 1121).

Fica superada a Súmula 452 do STJ:

~~Súmula 452-STJ: A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração, vedada a atuação judicial de ofício.~~

RESOLUÇÃO CNJ 547/2024

A partir do julgamento do Tema 1184 acima explicado, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, que institui medidas para tornar mais racional e eficiente a tramitação das execuções fiscais.

Conheça abaixo a Resolução:

Art. 1º

O art. 1º autoriza que o juiz pode extinguir, até mesmo de ofício, as execuções fiscais de baixo valor, como forma de tornar mais eficiente a atuação do Poder Judiciário e das Fazendas Públicas.

Devem ser extintas as execuções de valor inferior a R\$ 10.000,00 que não tenham movimentação útil há mais de um ano sem que o devedor tenha sido citado, ou mesmo após a citação, se não foram encontrados bens penhoráveis.

Para verificar esse valor, é preciso somar as execuções apensadas contra o mesmo devedor, evitando o fracionamento artificial de débitos para escapar do limite.

A extinção não impede uma nova execução caso, posteriormente, sejam encontrados bens do devedor, desde que o crédito ainda não esteja prescrito.

Art. 1º É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

§ 1º Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

§ 2º Para aferição do valor previsto no § 1º, em cada caso concreto, deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado.

§ 3º O disposto no § 1º não impede nova propositura da execução fiscal se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição.

§ 4º Na hipótese do § 3º, o prazo prescricional para nova propositura terá como termo inicial um ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.

§ 5º A Fazenda Pública poderá requerer nos autos a não aplicação, por até 90 (noventa) dias, do § 1º deste artigo, caso demonstre que, dentro desse prazo, poderá localizar bens do devedor.

Art. 1º-A

Devem ser extintas as execuções fiscais que não indiquem o CPF ou o CNPJ do devedor. Essa exigência reforça a necessidade de identificação precisa da parte executada, evitando ações inúteis ou equivocadas contra pessoas erradas.

O dispositivo busca tornar mais eficiente a tramitação das execuções fiscais, já que processos sem a correta identificação do executado dificilmente terão resultado prático. Além disso, impede o ajuizamento de cobranças baseadas em dados incompletos ou imprecisos.

O parágrafo único estabelece que essa regra vale em qualquer fase do processo, inclusive na análise inicial da petição. Isso significa que a ausência do CPF ou CNPJ pode levar à extinção da execução tanto no início quanto durante o curso do processo, garantindo que apenas ações devidamente instruídas permaneçam em tramitação.

Art. 1º-A. Deverão ser igualmente extintas as execuções fiscais sem indicação do CPF ou CNPJ da parte executada. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se em qualquer fase do processo, inclusive na análise da petição inicial. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

Com essa previsão, fica superado o entendimento constante da Súmula 558 do STJ:

Súmula 558-STJ: Em ações de execução fiscal, a petição inicial não pode ser indeferida sob o argumento da falta de indicação do CPF e/ou RG ou CNPJ da parte executada.

Art. 2º

Antes de ajuizar uma execução fiscal a Fazenda Pública deve tentar a conciliação ou outra solução administrativa. Essa exigência está alinhada ao princípio da eficiência e à busca por meios extrajudiciais de resolução de conflitos, evitando que o Judiciário seja acionado em situações que poderiam ser resolvidas de forma mais simples e econômica.

Essa tentativa de conciliação pode ocorrer de várias formas. Exemplos: quando o ente público oferece parcelamentos, descontos, reduções ou extinção de juros e multas, ou ainda quando há oportunidade de transação tributária. Ou seja, a norma reconhece diferentes modalidades de negociação administrativa como válidas para cumprir essa etapa prévia.

A notificação do contribuinte para pagamento antes do ajuizamento também é uma forma de solução administrativa. Isso quer dizer que, se a Fazenda notifica o devedor para quitar ou negociar o débito antes de propor a ação, entende-se que o requisito foi cumprido.

O § 3º do art. 2º traz uma presunção prática: se a lei ou um ato normativo do próprio ente público já prevê essas medidas administrativas antes da cobrança judicial, considera-se automaticamente que a exigência foi atendida, sem necessidade de comprovação caso a caso.

Art. 2º O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.

§ 1º A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.

§ 2º A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa.

§ 3º Presume-se cumprido o disposto nos §§ 1º e 2º quando a providência estiver prevista em ato normativo do ente exequente.

Art. 3º

Regra geral: a Fazenda Pública só pode ajuizar a execução fiscal após realizar o protesto prévio da Certidão de Dívida Ativa (CDA). O protesto serve como forma de dar publicidade à dívida e estimular o pagamento voluntário, funcionando como etapa intermediária entre a cobrança administrativa e a execução fiscal.

Exceção: o protesto pode ser dispensado se a Fazenda houver uma justificativa de eficiência administrativa que torne desnecessária sua realização. O protesto pode ser dispensado, por exemplo, quando a inscrição em dívida ativa já foi comunicada aos órgãos de proteção ao crédito, quando a CDA foi averbada em registros de bens, quando já foram indicados bens penhoráveis no momento do ajuizamento ou quando o crédito já foi incluído no Cadin.

Art. 3º O ajuizamento da execução fiscal dependerá, ainda, de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

Parágrafo único. Pode ser dispensada a exigência do protesto nas seguintes hipóteses, sem prejuízo de outras, conforme análise do juiz no caso concreto:

- I – comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, I);
- II – existência da averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de

registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, II); ou III – indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.

IV – a inclusão do crédito inscrito em dívida ativa no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) de que trata a Lei nº 10.522/2002. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

Art. 4º

Os cartórios de notas e de registro de imóveis devem comunicar às prefeituras, a cada 60 dias, todas as mudanças de titularidade de imóveis ocorridas nesse período. Essa medida tem o objetivo de manter atualizados os cadastros municipais, permitindo que as Fazendas Públicas saibam quem é o proprietário atual de cada imóvel e possam cobrar corretamente os tributos devidos.

A atualização periódica das informações evita que sejam propostas execuções fiscais contra antigos proprietários, o que gera desperdício de tempo e recursos tanto para o Judiciário quanto para a administração tributária.

O parágrafo único determina que essa comunicação deve ser feita sem cobrança de emolumentos aos entes públicos. Assim, o cartório tem o dever de colaborar com a gestão fiscal dos municípios, sem transferir custos adicionais à Fazenda, reforçando a cooperação institucional e o princípio da eficiência administrativa.

Art. 4º Os cartórios de notas e de registro de imóveis deverão comunicar às respectivas prefeituras, em periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais.

Parágrafo único. O disposto no caput deve ser cumprido pelos cartórios sem a cobrança de emolumentos aos entes públicos. (Incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

Art. 5º

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

TEMA 1.428 (ARE 1.553.607/RS): A RESOLUÇÃO CNJ 547/2024 É CONSTITUCIONAL

Imagine a seguinte situação hipotética:

O Município de Osório, no Rio Grande do Sul, ajuizou uma execução fiscal contra João para cobrar uma dívida de IPTU.

O valor do débito era relativamente baixo e a execução foi proposta após o julgamento do Tema 1.184 pelo STF e após a edição da Resolução CNJ nº 547/2024.

A Resolução estabelece que, antes de ajuizar uma execução fiscal, o ente público deve tomar algumas providências obrigatórias, como:

- Tentar uma conciliação ou solução administrativa com o devedor;
- Protestar o título da dívida em cartório (salvo se comprovadamente inadequado).

Diante disso, o juiz intimou a Fazenda Municipal para comprovar que havia cumprido essas exigências antes de propor a ação.

O Município não demonstrou o cumprimento das exigências.

Diante disso, o juiz extinguiu a execução fiscal por falta de interesse de agir, aplicando os parâmetros da Resolução CNJ nº 547/2024.

A sentença foi mantida pelo Tribunal de Justiça.

O Município interpôs então recurso extraordinário ao STF, argumentando que:

- a Resolução CNJ nº 547/2024 viola o princípio da separação dos poderes, pois o CNJ (que integra o Poder Judiciário) estaria interferindo na atividade do Poder Executivo municipal;
- a Resolução viola a autonomia tributária do Município, garantida pela Constituição Federal;
- o Município possui lei local (Lei Municipal nº 4.868/2011) que estabelece seus próprios critérios para cobrança judicial de dívidas, dispensando a execução apenas de débitos inferiores a um salário-mínimo;
- como o IPTU cobrado era superior a esse valor, o Município teria interesse em ajuizar a ação, independentemente das exigências da Resolução do CNJ

O STF acolheu os argumentos do Município de Osório?

NÃO.

Competência do CNJ para regulamentar a gestão judiciária

O Conselho Nacional de Justiça possui competência constitucional, prevista no art. 103-B, § 4º, I, da Constituição Federal, para regulamentar questões relacionadas ao aprimoramento da gestão do Poder Judiciário e controlar a atuação administrativa dos tribunais:

Art. 103-B (...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

(...)

A Resolução CNJ nº 547/2024 cuida de política pública de aprimoramento da gestão do Poder Judiciário, voltada à concretização do princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, da CF/1988) na gestão dos acervos judiciais de execução fiscal.

Assim, a Resolução insere-se na função constitucional do CNJ de efetuar o controle administrativo dos tribunais do país à luz dos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Inexistência de violação à separação de poderes

Não há interferência inconstitucional na atividade de outro Poder quando se está diante de exercício de uma competência constitucional.

A Resolução CNJ nº 547/2024 não interfere nas atribuições do Poder Executivo municipal, mas apenas estabelece critérios para o processamento de ações judiciais, o que é matéria afeta à gestão do próprio Poder Judiciário.

A análise das condições da ação (como o interesse de agir) é competência do magistrado de modo que não há violação ao postulado da separação dos poderes.

Ausência de usurpação da competência tributária dos entes federativos

As providências da Resolução CNJ nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos.

É preciso diferenciar duas situações:

- a competência tributária do ente federativo para instituir tributos, estabelecer alíquotas, conceder isenções e definir valores mínimos para ajuizamento de execuções fiscais (essa competência não sofre interferência da Resolução);
- os requisitos processuais para utilização da máquina judiciária, que podem ser regulamentados pelo CNJ no exercício de sua função constitucional de gestão judiciária.

O valor de R\$ 10.000,00 estabelecido pela Resolução serve como parâmetro para extinção de execução fiscal que, após um ano do ajuizamento, não teve movimentação útil, citação do executado ou localização de bens penhoráveis. Isso não se confunde com o exercício de competência do ente federativo para definição de valor mínimo para o ajuizamento inicial da execução fiscal.

Preservação da autonomia federativa e compatibilização com o Tema 109/RG

A decisão não representa superação do entendimento firmado no Tema 109/RG, que reconheceu a autonomia dos entes federativos para definir valores mínimos de cobrança judicial de crédito tributário e vedou a utilização de lei de ente diverso para aferição do interesse de agir.

O acórdão recorrido do TJ não utilizou lei de outro ente federativo para aferir o interesse de agir, mas sim a Resolução CNJ nº 547/2024, que orienta a magistratura nacional sobre critérios para processamento e extinção de executivos fiscais com base no princípio constitucional da eficiência.

A preservação da autonomia tributária dos entes federativos, registrada na parte final do item 1 da tese do Tema 1.184/RG, não significou chancela ao acesso irrestrito à cobrança judicial.

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. (...)

STF. Plenário. RE 1.355.208/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 19/12/2023 (Repercussão Geral – Tema 1184) (Info 1121).

Muito ao contrário: o STF assentou a possibilidade de extinção de execuções fiscais por falta de interesse de agir, com fundamento no princípio constitucional da eficiência.

Legitimidade da extinção por ausência de interesse de agir

As decisões extintivas de processos por ausência de condições da ação não violam a garantia de inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/88).

As condições da ação incidem não sobre o direito de ação propriamente dito, que é exercido sempre que se provoca o Judiciário, mas sim sobre o seu regular exercício, o que é necessário para um pronunciamento de mérito.

Há de haver observância de condições legais mínimas para a provocação da função jurisdicional, o que não pode ser visto como fechamento de portas a quem dela se socorre.

Princípio constitucional da eficiência como parâmetro

O STF estabeleceu que o parâmetro para exame do interesse processual em execuções fiscais é o princípio constitucional da eficiência.

O princípio da eficiência administrativa e financeira impõe que somente possa se valer do caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento para a mesma finalidade inexistir.

Necessidade de providências prévias ao ajuizamento

Com base no princípio da eficiência e nos impactos do acervo de execuções fiscais para o funcionamento do Poder Judiciário, o STF assentou a **necessidade de adoção de providências prévias ao ajuizamento** para a caracterização do interesse de agir.

O item 2 da tese do Tema 1.184/RG consolidou essa conclusão, exigindo:

- Prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa;
- Protesto do título, salvo se comprovada a inadequação da medida.

A Resolução CNJ nº 547/2024 regulamentou essas providências, fixando os critérios para tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais no Poder Judiciário.

Ainda que exista lei local fixando critérios diversos para o ajuizamento de cobrança de crédito, o processamento e a extinção de execuções fiscais devem observar os ditames da Resolução CNJ nº 547/2024, na medida em que essa norma não usurpa a competência tributária dos entes federativos nem ofende o princípio da separação de Poderes.

STF. Plenário. ARE 1.553.607/RS, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 20/09/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.428) (Info 1191).

Natureza infraconstitucional da controvérsia sobre o cumprimento das exigências

O STF esclareceu que a controvérsia sobre o efetivo atendimento das exigências da Resolução CNJ nº 547/2024 (se o Município realmente tentou a conciliação, se protestou o título etc.) tem natureza infraconstitucional e fática.

Essa discussão pressupõe a reinterpretação da resolução do CNJ, assim como a análise do quadro fático-probatório, o que é vedado em recurso extraordinário, nos termos da Súmula 279/STF:

Súmula 279-STF: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário.

Em outras palavras, a Fazenda Pública não terá êxito caso interponha recurso extraordinário para alegar que cumpriu as exigências da Resolução considerando que o STF afirma que não cabe a ele ficar examinando isso.

Também será pouco provável que a Fazenda Pública tenha êxito caso interponha recurso especial considerando a Súmula 7/STJ:

Súmula 7-STJ: A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.

Desse modo, essa discussão quanto ao cumprimento, ou não, das exigências da Resolução muito provavelmente terminará no âmbito dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais.

Tese fixada pelo STF:

1. As providências da Resolução CNJ nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos e devem ser observadas para o processamento e a extinção de execuções fiscais com base no princípio constitucional da eficiência;

2. É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre o atendimento das exigências da Resolução CNJ nº 547/2024 para extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir.

STF. Plenário. ARE 1.553.607/RS, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 20/09/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.428) (Info 1191).

DIREITO TRIBUTÁRIO

REGIMES ESPECIAIS DE TRIBUTAÇÃO

Lei estadual pode exigir que empresas de telecomunicação mantenham preços equivalentes entre serviços isolados e pacotes como condição para benefício fiscal de ICMS

ODS 8 E 16

Caso concreto: lei estadual prevê redução da base de cálculo do ICMS para empresas que prestam Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), como provedores de internet. No entanto, a lei estabelece o benefício só pode ser concedido se houver igualdade de preços entre o serviço de comunicação multimídia (SCM) vendido separadamente e o mesmo serviço quando

oferecido em conjunto com serviços de valor adicionado (SVAs).

Houve uma ADI contra essa exigência, mas o STF afirmou que a previsão é constitucional.

Essa norma não invade competência privativa da União (art. 22, IV), porque não regula os serviços de telecomunicações, mas apenas define uma contrapartida fiscal para adesão a regime especial de ICMS, de adesão facultativa.

A norma impugnada insere-se na competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito tributário (art. 24, I) e está em conformidade com o Convênio ICMS 3/2017.

Não há ofensa à livre iniciativa nem à ordem econômica, pois a regra não impõe obrigações às empresas, apenas define condição para fruição de regime fiscal opcional.

STF. Plenário. ADI 7.379/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/09/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.428) (Info 1191).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei Estadual nº 17.649/2018, de Santa Catarina, prevê um Programa de Fomento às Empresas Prestadoras de Serviço de Comunicação Multimídia (PSCM).

Esse programa é um regime especial de tributação para empresas que prestam o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), como provedores de internet. Qual é o benefício desse programa? O benefício consiste na redução da base de cálculo do ICMS, o que, na prática, significa diminuir o valor do imposto pago por essas empresas.

O § 7º do art. 1º da Lei prevê que a concessão do benefício está condicionada à paridade de preços entre o serviço de comunicação multimídia (SCM) ofertado isoladamente e o mesmo serviço quando vendido em conjunto com serviços de valor adicionado (SVAs).

Explicando melhor isso: se a empresa quiser o benefício, o preço que ela cobra pelo serviço principal (o chamado SCM), quando vendido junto com outros serviços que não pagam ICMS (os chamados SVAs – Serviços de Valor Adicionado, como aplicativos, antivírus, serviços de e-mail, entre outros), tem que ser igual ou maior ao preço que ela cobraria se vendesse o SCM separadamente.

Em outras palavras, se a empresa quiser o desconto no ICMS, ela não pode oferecer o combo mais barato que o serviço avulso de internet.

Vale ressaltar que isso é uma peculiaridade estadual e não importa tanto para a gente compreender o julgado. O que importa é saber que **a lei estabeleceu uma condição para as empresas usufruírem do benefício**. É só isso que quero que você guarde.

ADI

A Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (ABRINT) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o § 7º do art. 1º da Lei nº 17.649/2018, pois seria **inconstitucional** pelos seguintes motivos:

- 1) Violação à competência legislativa privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, da CF/88) e explorar esse serviço (art. 21, XI), uma vez que a norma estadual afetaria diretamente a política tarifária do setor de telecomunicações, atribuição exclusiva da ANATEL;
- 2) Ofensa aos princípios da livre iniciativa e da ordem econômica (art. 1º, IV e art. 170), ao impor restrições à formação de preços nos chamados “combos” (pacotes com serviços de telecomunicação e SVAs);
- 3) Contrariedade à regulamentação federal, especialmente à Resolução nº 632/2014 da ANATEL, que autoriza expressamente a oferta conjunta de serviços com preços diferenciados.

O STF concordou com os argumentos invocados pela autora? Essa previsão é inconstitucional?

NÃO.

Natureza tributária e facultativa da norma

O dispositivo questionado não regula telecomunicações nem interfere diretamente na política tarifária do

setor, mas estabelece condição para fruição de benefício fiscal estadual (redução da base de cálculo do ICMS). Trata-se, portanto, de regra tributária e não de regulação setorial.

Vale ressaltar, ainda, que o benefício é facultativo: as empresas não são obrigadas a aderir ao regime especial. Caso optem por aderir, devem cumprir a contrapartida prevista, ou seja, manter a equivalência de preços entre o SCM vendido avulsamente e o vendido em conjunto com SVAs.

Competência concorrente dos Estados

A norma insere-se na competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito tributário, conforme o art. 24, I, da Constituição Federal, e não invade a competência privativa da União prevista no art. 22, IV (telecomunicações) ou art. 21, XI (exploração dos serviços de telecomunicação).

A norma estadual está em conformidade com o Convênio ICMS 3/2017, celebrado no âmbito do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária), que também prevê regra semelhante à impugnada.

Inexistência de violação à livre iniciativa ou à ordem econômica

Não houve violação aos princípios da livre iniciativa ou da ordem econômica, pois o dispositivo não impõe aos provedores regras obrigatórias de precificação. Ele apenas condiciona o acesso a um regime fiscal benéfico, o que não impede a empresa de adotar livremente suas estratégias de mercado se não desejar aderir ao programa.

Em suma:

É constitucional — porquanto inserida na competência concorrente para legislar sobre direito tributário (art. 24, I, CF/88), no contexto de um regime fiscal diferenciado e facultativo — norma estadual que estabelece condição para usufruir de benefício fiscal.

STF. Plenário. ADI 7.379/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/09/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.428) (Info 1191).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade do art. 1º, § 7º, da Lei nº 17.649/2018 do Estado de Santa Catarina, por não configurar vício formal de iniciativa nem ofensa material à Constituição Federal.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É constitucional — e não viola o regime de repartição de competências, a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e autonomia universitária — lei estadual, de iniciativa parlamentar, que, para respeitar os adeptos de determinados segmentos religiosos, prevê a realização de provas de concursos e exames vestibulares no período compreendido entre às 18h de sábado e às 18h da sexta-feira seguinte. ()
- 2) A fixação e o reajuste de parcela remuneratória de servidor público dependem de lei formal, mas é constitucional a delegação dessa competência ao Poder Executivo. Portanto, o STF decidiu que é constitucional a delegação ao Poder Executivo de atribuição para fixar e alterar o valor de parcela remuneratória, prevista no § 2º do art. 20 da Lei estadual nº 6.762/1975, com a redação dada pela Lei nº 12.984/1998, e no art. 3º do Decreto nº 46.284/2013. ()
- 3) É constitucional a imposição legal de cobertura de tratamentos ou procedimentos fora do rol da ANS, desde que preenchidos os parâmetros técnicos e jurídicos fixados pelo STF. Em caso de tratamento ou procedimento não previsto no rol da ANS, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: prescrição

por médico ou odontólogo assistente habilitado; inexistência de negativa expressa da ANS ou de pendência de análise em proposta de atualização do rol (PAR); ausência de alternativa terapêutica adequada para a condição do paciente no rol de procedimentos da ANS; comprovação de eficácia e segurança do tratamento à luz da medicina baseada em evidências de alto grau ou ATS, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível; e existência de registro na Anvisa. ()

- 4) Ainda que exista lei local fixando critérios diversos para o ajuizamento de cobrança de crédito, o processamento e a extinção de execuções fiscais devem observar os ditames da Resolução CNJ nº 547/2024, na medida em que essa norma não usurpa a competência tributária dos entes federativos nem ofende o princípio da separação de Poderes. ()
- 5) É inconstitucional — porquanto inserida na competência privativa para legislar sobre direito tributário (art. 24, I, CF/88), no contexto de um regime fiscal diferenciado e facultativo — norma estadual que estabelece condição para usufruir de benefício fiscal. ()

Gabarito

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