

Informativo comentado:

Informativo 28-STJ (*EDIÇÃO EXTRAORDINÁRIA*)

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO ADMINISTRATIVO

PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS (AUTOTUTELA)

- A Administração Pública pode rever atos de concessão de anistia política a qualquer tempo, sem incidência de prazo decadencial, quando presente situação flagrantemente inconstitucional.

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

- O fundo de comércio (aviamento) não pode ser incluído na justa indenização por desapropriação quando a sociedade possui patrimônio líquido negativo.

CONCURSOS PÚBLICOS

- É possível a retificação de edital de concurso público para a inclusão de prova de títulos, a fim de adequá-lo à lei de regência do cargo, ainda que após a realização das provas objetivas.
- A exclusão de candidato de concurso público, fundada exclusivamente na existência de boletins de ocorrência e ação penal não transitada em julgado, não se enquadra na situação excepcional prevista no Tema 22 do STF.

SERVIDORES PÚBLICOS

- A Lei nº 12.317/2010, que fixa jornada semanal de 30 horas para assistentes sociais, aplica-se exclusivamente aos profissionais vinculados ao regime celetista, não alcançando servidores públicos estatutários.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

- A ausência de dolo específico impede a condenação por improbidade administrativa, mas não afasta a obrigação de ressarcir o erário diante de comprovado dano.
- A multa civil aplicada em ação por improbidade deve ser revertida à entidade diretamente lesada pela conduta ímpresa, mesmo na ausência de dano patrimonial.
- Réus condenados por ato de improbidade do art. 11 da LIA não podem mais sofrer a sanção de suspensão dos direitos políticos, devendo a Lei 14.230/2021 ser aplicada retroativamente aos processos sem trânsito em julgado.

DIREITO AMBIENTAL

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL

- O reconhecimento de ausência de justa causa para o prosseguimento de ação penal em face de atipicidade da conduta não impede o prosseguimento de demanda civil para apuração de responsabilidade ambiental.

CÓDIGO FLORESTAL

- É obrigatória a aplicação retroativa do art. 15 do novo Código Florestal, conforme decidido pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade.

INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA

- A existência da Licença Ambiental Única, emitida por órgão estadual, não obsta, por si só, a atuação fiscalizatória dos demais órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

OUTROS TEMAS

- A manutenção de elevada quantidade de aves da fauna silvestre em cativeiro justifica a condenação ao pagamento de indenização por dano moral coletivo, uma vez que agride de forma intolerável o patrimônio ambiental coletivo, violando valores imateriais da coletividade.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL**CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA**

- Os juros moratórios e a correção monetária podem ser apreciados de ofício pelo juízo, por serem matérias de ordem pública, e sua modificação não caracteriza reformatio in pejus.

TÉCNICA DE AMPLIAÇÃO DO COLEGIADO

- É obrigatória a ampliação do colegiado (art. 942 do CPC) quando houver reforma não unânime de decisão de mérito em liquidação por arbitramento.

RECURSOS

- Não cabe recurso especial para impugnar decisão que nega o sobrerestamento de processo na primeira instância em razão de afetação de tema repetitivo, por ausência de causa decidida e falta de comando normativo expresso.

EXECUÇÃO FISCAL

- Na execução fiscal, o depósito judicial do valor integral da dívida faz cessar a responsabilidade do executado pelos juros de mora e correção monetária; não se aplica o Tema 677 do STJ para as execuções fiscais.

DIREITO TRIBUTÁRIO**IMUNIDADE TRIBUTÁRIA**

- O CEBAS vigente ou com renovação tempestiva protocolada gera presunção relativa de cumprimento dos requisitos do art. 14 do CTN para fins de imunidade tributária da entidade beneficiante de assistência social.

COMPENSAÇÃO

- É legítima a exigência de que a compensação tributária seja formalizada por meio eletrônico, sendo incabível recurso com efeito suspensivo quando não observada tal forma.

PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

- No processo administrativo tributário, a autoridade julgadora não pode inovar ou alterar o fundamento jurídico do lançamento fiscal sem lavrar novo auto de infração ou sem fazer notificação complementar.

ICMS

- Empresas não podem apropriar créditos financeiros de ICMS relativos a bens do ativo permanente em períodos nos quais não realizaram operações de saída tributadas.

DIREITO PREVIDENCIÁRIO**AUXÍLIO-RECLUSÃO**

- Para calcular se o segurado preso é de baixa renda, deve-se dividir a soma dos salários por 12, mesmo havendo meses em que ele não trabalhou.

DIREITO ADMINISTRATIVO

PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS (AUTOTUTELA)

A Administração Pública pode rever atos de concessão de anistia política a qualquer tempo, sem incidência de prazo decadencial, quando presente situação flagrantemente constitucional

Assunto já apreciado no Infos 744 e 756 do STJ

ODS 16

Caso hipotético: João era cabo da Aeronáutica e foi desligado em 1964 com base na Portaria nº 1.104/1964. Esse ato não dizia que ele estava sendo punido ou perseguido. Apenas determinava o licenciamento de militares que já tinham completado o tempo máximo de serviço (8 anos). Mesmo assim, muitos anos depois, em 2003, o Ministro da Justiça concedeu a João anistia política, reconhecendo-o como perseguido político e garantindo reparação econômica mensal. Anos depois, a própria Administração constatou que a anistia de João e de vários outros estava sendo concedida “automaticamente”, sem prova real de perseguição.

Em 2006, a AGU emitiu nota técnica dizendo que a Comissão de Anistia estava usando como fundamento praticamente apenas o documento do regime militar (a Portaria 1.104/1964), mas que isso seria insuficiente: seria necessário demonstrar, em cada caso, que o desligamento ocorreu por motivação política.

Em 2011 o Ministro da Justiça mandou revisar diversas anistias e, em 2012, após processo administrativo, concluiu-se que João não havia sido afastado por motivação política, mas apenas pelo tempo de serviço. Assim, a Administração anulou a anistia concedida em 2003, dizendo que agiu com base no seu poder de autotutela (poder de rever seus próprios atos).

João impetrou mandado de segurança, afirmando que a Administração perdeu o prazo para anular: entre 2003 (concessão) e 2011 (início da revisão) passaram mais de 5 anos, e o art. 54 da Lei 9.784/99 diz que o direito de anular atos favoráveis ao cidadão decai em 5 anos, salvo má-fé. A União respondeu que não houve decadência porque:

- a nota técnica da AGU de 2006 já seria uma “medida administrativa” que questionava a validade da anistia, impedindo a decadência (§2º do art. 54); e
- o caso envolveria inconstitucionalidade evidente.

O caso chegou ao STF, que decidiu que a Administração agiu corretamente.

A Portaria 1.104/1964, sozinha, não prova perseguição política e conceder anistia apenas por ela viola o art. 8º do ADCT. Por isso, não seria possível “consolidar” pelo tempo um ato inconstitucional.

As anistias concedidas a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria n. 1.104/GM-3/1964, sem motivação exclusivamente política, podem ser revistas pela Administração Pública mesmo depois de transcorrido o prazo decadencial de cinco anos, por caracterizarem situação inconstitucional, violando o art. 8º do ADCT.

STJ. 1ª Seção. AgInt no MS 30.434-DF, Rel. Min. Afrânio Vilela, julgado em 8/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Anistia política e reparação de natureza econômica

Durante a ditadura militar instalada no Brasil em 1964, diversas pessoas foram vítimas de perseguição política praticada pelo governo federal.

Como exemplo disso, diversos militares que não eram alinhados ao governo foram considerados “subversivos” pelo regime militar e expulsos das Forças Armadas.

A fim de reparar política e economicamente situações como essa e que atingiram milhares de indivíduos na época da ditadura militar, a CF/88 previu, no art. 8º do ADCT, que a União poderá conceder anistia

política a pessoas que foram prejudicadas por perseguições decorrentes de motivação política no período de 18/09/1946 até a data de promulgação da Constituição.

Há previsão também de que o anistiado receba uma reparação de natureza econômica, a ser paga pela União, em alguns casos nos quais fique demonstrado que ele sofreu prejuízos em sua atividade laboral. A Lei nº 10.559/2002 regulamentou o art. 8º do ADCT e a concessão dessa reparação econômica para os anistiados. Veja:

Art. 1º O Regime do Anistiado Político compreende os seguintes direitos:

I - declaração da condição de anistiado político;

II - reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, asseguradas a readmissão ou a promoção na inatividade, nas condições estabelecidas no caput e nos §§ 1º e 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

(...)

Art. 3º A reparação econômica de que trata o inciso II do art. 1º desta Lei, nas condições estabelecidas no caput do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, correrá à conta do Tesouro Nacional.

(...)

Art. 4º A reparação econômica em prestação única consistirá no pagamento de trinta salários mínimos por ano de punição e será devida aos anistiados políticos que não puderem comprovar vínculos com a atividade laboral.

(...)

Art. 5º A reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, nos termos do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será assegurada aos anistiados políticos que comprovarem vínculos com a atividade laboral, à exceção dos que optarem por receber em prestação única.

(...)

Art. 6º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual ao da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse, (...)

Breve explicação sobre o procedimento administrativo

Os pedidos de anistia política são analisados pela “Comissão de Anistia”, órgão que tem a finalidade de examinar os requerimentos formulados e assessorar o Ministro de Estado em suas decisões.

Até 2018, a Comissão de Anistia era vinculada ao Ministério da Justiça.

A Comissão de Anistia, criada pela Lei nº 10.559/2002, é órgão de assessoramento direto e imediato do Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, tendo por finalidade específica analisar os requerimentos de anistia que tenham comprovação inequívoca dos fatos relativos à perseguição sofrida, de caráter exclusivamente política, bem como emitir parecer opinativo sobre os requerimentos de anistia, no sentido de assessorar o Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania.

A Comissão de Anistia poderá realizar diligências, requerer informações e documentos, ouvir testemunhas e emitir pareceres técnicos com o objetivo de instruir os processos e requerimentos, bem como arbitrar, com base nas provas obtidas, o valor das indenizações nos casos que não for possível identificar o tempo exato de punição do interessado (art. 12, § 3º da Lei nº 10.559/2002).

Após as modificações trazidas pela Lei 14.600/2023, a pasta foi renomeada para “Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania” e, portanto, a autoridade competente para decidir e assinar a Portaria é o Ministro de Estado dos Direitos Humanos.

Imagine agora a seguinte situação adaptada:

Em 1964, João, cabo da Aeronáutica, foi dispensado do serviço militar na década de 1960 por meio da Portaria nº 1.104/1964.

Em 2003, o Ministro da Justiça concedeu a João a anistia reconhecendo a sua condição de perseguido político.

Em 2006, a Advocacia-Geral da União emitiu nota técnica (AGU/JD-1/2006) fazendo alguns questionamentos sobre a forma indevida pela qual estavam sendo concedidas anistias políticas, dentre elas a que foi outorgada a João. Segundo esta nota, a Comissão de Anistia estava concedendo o benefício com base apenas em um documento produzido na época do regime militar de exceção, não sendo isso suficiente, considerando que seriam necessárias provas complementares.

Em 2011, o Ministro da Justiça, motivado pela nota técnica editada em 2006, determinou que fossem revistas as portarias de anistia de inúmeros militares, dentre elas a de João.

Em 2012, foi aberto processo administrativo para examinar a situação de João e, ao final, determinou-se a anulação da anistia política que lhe havia sido concedida sob o argumento de que a Portaria nº 1.104/1964, que ensejou a dispensa do cabo, não tinha motivação política.

A Portaria nº 1.104/1964 limitou-se a desligar João da Aeronáutica – assim como inúmeros outros – pelo simples fato de ele ter completado o tempo de serviço militar (8 anos).

O Ministério da Justiça fundamentou seu ato no poder de autotutela.

Autotutela

Segundo o princípio da autotutela (ou poder de autotutela), a Administração tem o poder-dever de controlar seus próprios atos, com a possibilidade de anular aqueles que forem ilegais e revogar os que se mostrarem inconvenientes ou inoportunos, sem precisar recorrer ao Poder Judiciário.

Existem duas súmulas do STF que preveem esse princípio:

Súmula 346-STF: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473-STF: A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Mandado de segurança alegando decadência

João não concordou e impetrou mandado de segurança contra o ato de anulação praticado pelo Ministro da Justiça.

No MS, alegou que, entre a data de concessão da anistia (2003) e a data de anulação do ato (2011) já havia se passado mais de 5 anos, tendo havido, portanto, a decadência do direito da Administração Pública de anular o ato, conforme previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Argumentou, ainda, que a portaria interministerial que instaurou procedimento de revisão das anistias não tem o condão de reabrir o prazo decadencial já finalizado.

Defesa da União

A União defendeu que não houve decadência, apresentando, dentre outros, os seguintes argumentos:

1) a nota emitida pela AGU em 2006 estancou o prazo decadencial antes que ele se completasse, de forma que, antes de se passarem cinco anos, a Administração Pública teria agido. A publicação da nota representa medida de autoridade administrativa visando à anulação do ato ilegal, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/99:

Art. 54 (...)
§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

2) o impetrante agiu de má-fé porque não preenchia os requisitos para receber a anistia, de modo que não se aplica a ele o prazo decadencial de cinco anos, por conta da ressalva contida na parte final do art. 54.

A questão chegou até o STF. O que decidiu a Corte? A Administração Pública agiu corretamente ao anular a anistia política concedida ao impetrante?

SIM. Vamos entender com calma.

Prazo decadencial, excepcionalmente, pode ser suspenso

Em regra, o prazo decadencial não sofre interrupção ou suspensão. Porém, excepcionalmente, o ordenamento jurídico admite a suspensão do prazo decadencial. É o caso da parte final do art. 54 da Lei nº 9.784/99, que autoriza a anulação do ato administrativo consumado em situações de manifesta má-fé:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Assim, o decurso do prazo de cinco anos não impede que a Administração Pública faça a revisão de determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final do caput do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza sua anulação a qualquer tempo, uma vez demonstrada a má-fé do beneficiário, no âmbito do procedimento administrativo, assegurado o devido processo.

Limite de prazo de 5 anos não se aplica em caso de ofensa direta à Constituição Federal

Além disso, a jurisprudência do STF construiu a tese de que o prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica quando o ato a ser anulado afronta diretamente a Constituição Federal.

Situações de flagrante inconstitucionalidade não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal.

Desse modo, não pode haver “usucapião de constitucionalidade”, pois a obrigatoriedade da Constituição deriva de sua vigência. Não é possível entender, portanto, que o tempo derogue a força obrigatória de seus preceitos por causa de ações omissivas ou comissivas de autoridades públicas.

Se há uma inconstitucionalidade flagrante, a pessoa que está se beneficiando dessa situação não está de boa-fé, já que deveria saber que aquela situação é incompatível com o ordenamento jurídico.

A parte final do art. 54 menciona que esse prazo não se aplica se ficar demonstrada a má-fé do beneficiário. Logo, estando o beneficiário de má-fé (porque a inconstitucionalidade era evidente), a ele não pode ser aplicado o prazo decadencial.

Portanto, o ato administrativo que declarou o impetrante como anistiado político não é passível de convalidação pelo tempo, dada a sua manifesta inconstitucionalidade, uma vez que viola frontalmente o art. 8º do ADCT.

Notas Técnicas da AGU se enquadram na previsão do § 2º do art. 54

O art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99, dispõe que a adoção pela Administração Pública de qualquer medida a questionar o ato se mostra bastante a afastar a decadência:

Art. 54 (...)

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

O STF entendeu que as Notas Técnicas da AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006 revelam as iniciativas da Administração Pública no sentido da necessidade de revisão do ato de anistia, constituindo, assim, causa obstativa da alegada decadência.

Comissão de Anistia concedeu de forma generalizada

A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça editou súmula administrativa reconhecendo indiscriminadamente que todos os cabos da Aeronáutica que houvessem sido licenciados pela implementação do tempo de serviço militar (8 anos) seriam anistiados por ato de natureza exclusivamente política, sendo este o único fundamento para o enquadramento na situação do art. 8º do ADCT. Essa interpretação dada pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça acabou presumindo que houve motivação política na Portaria 1.104/1964, implicando em números impressionantes de concessão de anistia política para ex-integrantes da Aeronáutica.

No procedimento de revisão realizado por Grupo de Trabalho Interministerial observou-se que não houve qualquer fato que indique que tenha havido punição ou perseguição por motivação política ao impetrante, em conformidade com o exigido no art. 17 da Lei 10.559/2002 para a anulação do ato:

Art. 17. Comprovando-se a falsidade dos motivos que ensejaram a declaração da condição de anistiado político ou os benefícios e direitos assegurados por esta Lei será o ato respectivo tornado nulo pelo Ministro de Estado da Justiça, em procedimento em que se assegurará a plenitude do direito de defesa, ficando ao favorecido o encargo de ressarcir a Fazenda Nacional pelas verbas que houver recebido indevidamente, sem prejuízo de outras sanções de caráter administrativo e penal.

Assim, a Portaria nº 1.104/1964, por si, não constitui ato de exceção (ato de perseguição política da ditadura), sendo necessária a comprovação, caso a caso, da ocorrência de motivação político-ideológica para o ato de exclusão das Forças Armadas e consequente concessão de anistia política.

Ato de concessão viola a Constituição Federal

O STF concluiu, portanto, que o ato de concessão das anistias violou a ordem constitucional, pois não se amolda ao art. 8º do ADCT.

O art. 8º do ADCT exige que o militar tenha sido afastado por motivação estritamente política, não podendo receber anistia o militar licenciado pelo mero decurso do tempo, como foi o caso de João.

A anistia prevista no art. 8º do ADCT não alcança os militares expulsos com base em legislação disciplinar ordinária, ainda que em virtude de atos praticados por motivação política. Nesse sentido:

Súmula 674-STF: A anistia prevista no art. 8º do ADCT não alcança os militares expulsos com base em legislação disciplinar ordinária, ainda que em razão de atos praticados por motivação política.

Embora o verbete se refira às situações de expulsão, sua razão de decidir alcança, igualmente, os militares que foram licenciados das Forças Armadas por implemento do tempo de serviço.

Autotutela não viola segurança jurídica nem direito líquido e certo

O poder-dever de autotutela autoriza a Administração a proceder a revisão da condição de anistiado político, não havendo que se falar em desrespeito ao princípio da segurança jurídica ou a direito líquido e certo.

Não devolução dos valores já recebidos

Vale ressaltar que o anistiado político recebe uma reparação econômica mensal, permanente e continuada.

Desse modo, João recebeu, de 2003 a 2012, valores na condição de anistiado político.

Apesar de o ato de concessão ter sido anulado, o STF entendeu que João não precisaria devolver as verbas já recebidas.

Em suma:

No exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/1964, quando se comprovar a

ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.

STF. Plenário. RE 817338/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 16/10/2019 (Repercussão Geral – Tema 839) (Info 956).

No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104/1964, quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.

STJ. 1ª Seção. MS 20.187-DF, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado Do TRF5), julgado em 10/08/2022 (Info 744).

Neste Informativo foi divulgado, mais uma vez, julgado que espelha esse entendimento:

As anistias concedidas a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria n. 1.104/GM-3/1964, sem motivação exclusivamente política, podem ser revistas pela Administração Pública mesmo depois de transcorrido o prazo decadencial de cinco anos, por caracterizarem situação inconstitucional, violando o art. 8º do ADCT.

STJ. 1ª Seção. AgInt no MS 30.434-DF, Rel. Min. Afrânio Vilela, julgado em 8/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

O que é o poder de autotutela da Administração Pública e como ele se relaciona com a revisão de atos de concessão de anistia política?

O poder de autotutela é a prerrogativa que a Administração Pública possui de rever seus próprios atos, anulando aqueles eivados de ilegalidade ou revogando os inconvenientes ao interesse público. No contexto da anistia política, esse poder permite que a Administração revise os atos de concessão de anistia quando verificada a ausência de motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado o devido processo legal em procedimento administrativo.

Qual é a regra geral sobre o prazo decadencial para a Administração Pública anular atos administrativos que produziram efeitos favoráveis aos destinatários?

Conforme o art. 54 da Lei 9.784/1999, o direito da Administração Pública de anular atos administrativos que produziram efeitos favoráveis aos seus destinatários decai em cinco anos, contados a partir da data em que foram praticados ou a partir da entrada em vigor do referido diploma legal, em 1º de fevereiro de 1999, salvo comprovada má-fé.

Qual é a exceção à regra do prazo decadencial fixada pelo STF no Tema 839 da repercussão geral?

O STF fixou a tese de que não incide o prazo decadencial previsto na Lei 9.784/1999 para a Administração Pública, no exercício de seu poder de autotutela, rever os atos de concessão de anistia quando presente situação flagrantemente inconstitucional, o que não ofende a segurança jurídica. Assim, a existência de inconstitucionalidade flagrante afasta a proteção conferida pelo prazo decadencial.

Qual é o fundamento constitucional que justifica a revisão dos atos de concessão de anistia política sem a incidência do prazo decadencial?

O fundamento constitucional está no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que estabelece os requisitos para a concessão de anistia política. Quando os atos de concessão de anistia violam esse dispositivo constitucional, caracteriza-se situação flagrantemente inconstitucional que autoriza a revisão administrativa independentemente do prazo decadencial.

Qual é a natureza jurídica do ato de reconhecimento da condição de anistiado político e quais são suas implicações?

O reconhecimento da condição de anistiado político constitui ato administrativo vinculado, e sua prática pela Administração Pública apenas será legítima se atendidos os requisitos legais fixados na Lei 10.559/2002. Isso significa que a Administração não possui discricionariedade na concessão, devendo verificar objetivamente o preenchimento dos requisitos legais.

Em quais hipóteses a autoridade competente deve anular o ato de reconhecimento de anistiado político?

Nos termos do art. 17 da Lei 10.559/2002, que regulamenta o art. 8º do ADCT, a autoridade competente deve anular o ato de reconhecimento de anistiado político e os benefícios dele decorrentes uma vez comprovada a falsidade dos motivos que ensejaram a prática do ato de concessão.

Quais garantias processuais devem ser observadas no procedimento administrativo de revisão da anistia política?

No procedimento administrativo de revisão da anistia, devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa ao anistiado, conforme determina o art. 17 da Lei 10.559/2002 e a tese fixada pelo STF no Tema 839. Além disso, o anistiado não está obrigado a devolver as verbas já recebidas.

Quais são os limites do controle judicial sobre o processo administrativo de revisão da anistia?

O controle judicial do processo administrativo de revisão da anistia deve ser restrito ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do devido processo legal e das exigências da Lei 10.559/2002. A atuação do Poder Judiciário circunscreve-se à verificação de vícios capazes de ensejar a nulidade do processo administrativo.

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

O fundo de comércio (aviamento) não pode ser incluído na justa indenização por desapropriação quando a sociedade possui patrimônio líquido negativo

ODS 16

Caso adaptado: nos anos 1980, o Banco Sul Brasileiro S.A. entrou em grave crise financeira e seus controladores foram acusados de irregularidades administrativas e contábeis, com desvio de recursos e prejuízo a acionistas minoritários e depositantes. Diante disso, o Banco Central decretou intervenção, afastando os administradores e nomeando um interventor para conduzir a gestão. Para enfrentar a situação, a União decidiu desapropriar todas as ações do banco, tornando-se sua única acionista. O objetivo era assumir o controle, sanear as finanças e posteriormente fundir a instituição com outras para criar um novo banco estatal. Surgiu então discussão sobre o valor da indenização aos antigos acionistas. O perito oficial incluiu no valor da indenização o fundo de comércio (aviamento). Embora o patrimônio líquido contábil fosse negativo, o perito oficial defendeu somar o aviamento e chegou a um valor positivo. O STJ discordou desse critério.

O patrimônio líquido, nos termos dos arts. 178 e 182 da Lei nº 6.404/1976, é uma categoria contábil e objetiva, não abrangendo ativos intangíveis, como aviamento, devido à ausência de previsão legal para inclusão de rubricas que demandam avaliação subjetiva.

O fundo de comércio (aviamento) não pode ser incluído na justa indenização por desapropriação quando a sociedade possui patrimônio líquido negativo, pois a ausência de lastro financeiro para pagamento de suas obrigações torna praticamente inviável a geração de lucros.

STJ. 2^a Turma. REsp 1.348.075-RS, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 18/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação adaptada:

Nos anos 1980, o Banco Sul Brasileiro S.A. enfrentou graves dificuldades econômicas. Seus controladores foram acusados de praticar diversas irregularidades administrativas e contábeis, desviando recursos em benefício próprio e prejudicando acionistas minoritários e depositantes.

Diante desse cenário de crise, o Banco Central decretou intervenção na instituição, afastando os administradores e nomeando um interventor para assumir a gestão.

Ações do banco foram desapropriadas pela União

Para tentar resolver a situação na época, a União optou por desapropriar todas as ações do banco. Em palavras mais simples: a União decidiu “adquirir” compulsoriamente o banco inteiro, tornando-se sua única acionista. Para isso, foi editada uma lei específica autorizando essa desapropriação.

Lei nº 7.315/1985

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a desapropriar as ações representativas do capital das seguintes companhias sob intervenção (VETADO) procedidas pelo Banco Central do Brasil, previstas na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974:

I - CONGLOMERADO SUL BRASILEIRO:

- a) Banco Sul Brasileiro S/A - sob intervenção;
- b) Banco Investimento Sul Brasileiro S/A sob intervenção;
- c) Sul Brasileiro Crédito, Financiamento e Investimento S/A - sob intervenção;
- d) Sul Brasileiro S/A Corretora de Valores Mobiliários e Câmbio - sob intervenção;
- e) Sul Brasileiro S/A Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários - sob intervenção;
- (...)

A ideia era simples: a União assumiria o controle total do banco, sanearia suas finanças e depois o fundiria com outras instituições para criar um novo banco estatal.

Discussão quanto ao valor da indenização

Como em toda desapropriação, os antigos proprietários (no caso, os acionistas do banco) teriam direito a uma indenização.

O art. 2º da Lei nº 7.315/1985 afirmou que a indenização seria calculada com base no patrimônio líquido do banco.

Patrimônio líquido, de forma simplificada, é o que sobra quando subtraímos tudo o que a empresa deve (passivo) de tudo o que ela possui (ativo).

Divergência entre os peritos

Para calcular o valor da indenização, foi realizada perícia contábil. E aí surgiu o problema: o perito oficial e o assistente técnico indicado pela União chegaram a conclusões diferentes quanto ao fundo de comércio. O fundo de comércio (também chamado de “aviamento” ou *goodwill*) representa a capacidade de uma empresa gerar lucros futuros (sua clientela, sua marca, sua reputação no mercado).

O patrimônio líquido contábil do banco, calculado conforme os critérios da Lei das S.A. (ativo menos passivo), era negativo. Isso porque as dívidas superavam os bens. Nisso, ambos os peritos concordavam.

A divergência estava no seguinte:

- o perito oficial entendeu que, além do patrimônio líquido contábil, deveria ser somado o fundo de comércio (ativo intangível). Com essa adição, ele chegou a um valor final positivo. Em outras palavras, o raciocínio do perito oficial foi: o banco deve mais do que tem, mas se considerarmos também a sua capacidade de gerar lucros futuros (aviamento), o valor total a ser indenizado fica positivo.

- o assistente técnico da União discordou. Para ele, o patrimônio líquido era negativo e o fundo de comércio não poderia entrar no cálculo. Seu argumento foi o seguinte: uma instituição sob intervenção, afundada em dívidas e com histórico de fraudes, não tem capacidade real de gerar lucros. Logo, não havia “aviamento” a ser indenizado. Pelo contrário, a má fama do banco representava um “aviamento negativo” (*badwill*).

Depois de tramitar pelas instâncias ordinárias, a controvérsia chegou até o STJ. Prevaleceram as conclusões do perito oficial (indicado pelo juiz) ou do assistente técnico da União?

Do assistente técnico da União.

O fundo de comércio (aviamento) não pode ser incluído na indenização quando o patrimônio líquido da sociedade é negativo.

Vamos entender com calma.

O juiz está vinculado às conclusões do perito oficial?

NÃO. O magistrado não está adstrito ao laudo pericial, podendo formar sua convicção com base em outros elementos probatórios constantes dos autos. Isso está expressamente previsto no CPC:

Art. 479. O juiz apreciará a prova pericial de acordo com o disposto no art. 371, indicando na sentença os motivos que o levaram a considerar ou a deixar de considerar as conclusões do laudo, levando em conta o método utilizado pelo perito.

Art. 371. O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na sentença as razões da formação de seu convencimento.

Nosso sistema processual não atribui pesos predefinidos aos diferentes meios de prova. O laudo do perito oficial não vale mais do que o parecer do assistente técnico só porque foi elaborado por um auxiliar do juízo. O que importa é a consistência técnica e a capacidade de cada prova de convencer o julgador. Isso não significa, porém, que o juiz pode rejeitar o laudo pericial de forma arbitrária. A desconsideração das conclusões do perito exige fundamentação adequada, especialmente quando a matéria envolve conhecimentos técnicos específicos. O magistrado deve demonstrar, de forma argumentativa, os motivos pelos quais não acolheu determinado laudo e indicar quais outras provas embasam seu convencimento.

Dante de divergência entre laudos, o juiz era obrigado a determinar nova perícia?

NÃO. A determinação de segunda perícia é uma faculdade do magistrado, e não uma obrigação decorrente do simples requerimento da parte. Nesse sentido, confira o art. 480 do CPC:

Art. 480. O juiz determinará, de ofício ou a requerimento da parte, a realização de nova perícia quando a matéria não estiver suficientemente esclarecida.

§ 1º A segunda perícia tem por objeto os mesmos fatos sobre os quais recaiu a primeira e destina-se a corrigir eventual omissão ou inexatidão dos resultados a que esta conduziu.

§ 2º A segunda perícia rege-se pelas disposições estabelecidas para a primeira.

§ 3º A segunda perícia não substitui a primeira, cabendo ao juiz apreciar o valor de uma e de outra.

Observe que o dispositivo utiliza a expressão “quando a matéria não estiver suficientemente esclarecida”. Isso significa que cabe ao juiz (destinatário final da prova) avaliar se os elementos constantes dos autos são suficientes para formar sua convicção. Se entender que sim, não há obrigação de determinar nova perícia, ainda que as partes a requeiram.

O fundo de comércio (aviamento) integra o patrimônio líquido?

NÃO. O patrimônio líquido é uma categoria contábil objetiva, que não abrange ativos intangíveis como o aviamento.

Para entender essa questão, é preciso primeiro compreender o que é patrimônio líquido. De acordo com a Lei das Sociedades Anônimas:

Art. 178. No balanço, as contas serão classificadas segundo os elementos do patrimônio que registrem, e agrupadas de modo a facilitar o conhecimento e a análise da situação financeira da companhia.

(...)

§ 2º No passivo, as contas serão classificadas nos seguintes grupos:

(...)

d) patrimônio líquido, dividido em capital social, reservas de capital, reservas de reavaliação, reservas de lucros e lucros ou prejuízos acumulados.

O art. 182 complementa essa definição, detalhando cada uma dessas rubricas. Em resumo, o patrimônio líquido corresponde à diferença entre o ativo (bens e direitos) e o passivo (obrigações) da sociedade. É o que efetivamente pertence aos sócios.

O fundo de comércio (ou aviamento), por sua vez, representa algo diferente: a aptidão do estabelecimento empresarial para gerar lucros futuros. Nas palavras da doutrina comercialista:

O aviamento, portanto, é um valor que excede o patrimônio líquido contábil. Representa a expectativa de “superlucros” decorrentes da boa organização dos elementos do estabelecimento, da clientela fidelizada, da reputação no mercado etc.

Ocorre que esse valor é essencialmente subjetivo e não se enquadra em nenhuma das rubricas legalmente previstas para composição do patrimônio líquido. Por isso, não pode ser automaticamente incluído no cálculo da indenização por desapropriação quando a lei estabelece o patrimônio líquido como critério.

Mas o aviamento nunca pode ser indenizado em caso de desapropriação?

Pode, em tese. O próprio STJ possui precedentes admitindo a inclusão do fundo de comércio na indenização por desapropriação de empresas (REsp 704.726/RS).

Contudo, há um pressuposto para que isso ocorra: para que exista aviamento, é necessário que a sociedade tenha capacidade de gerar lucros. Afinal, o aviamento é justamente essa aptidão lucrativa.

No caso analisado, o banco estava sob intervenção do Banco Central, possuía patrimônio líquido negativo (dívidas superiores aos bens), apresentava histórico de irregularidades e havia perdido a confiança do mercado. Em tal cenário, seria contraditório reconhecer capacidade de geração de lucros.

Nas exatas palavras do STJ: “O fundo de comércio (aviamento) não pode ser incluído na justa indenização por desapropriação quando a sociedade possui patrimônio líquido negativo, pois a ausência de lastro financeiro para pagamento de suas obrigações torna praticamente inviável a geração de lucros”.

Em suma:

O fundo de comércio (aviamento) não pode ser incluído na justa indenização por desapropriação quando a sociedade possui patrimônio líquido negativo.

STJ. 2ª Turma. REsp 1.348.075-RS, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 18/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Como o assunto já foi cobrado em prova:

Ano: 2024 Banca: Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista – VUNESP Prova: VUNESP - TJ SP - Juiz Substituto - 2024

O município ajuizou ação expropriatória de imóvel comercial para fins de utilidade pública. Após avaliado o bem por perito oficial, o locador desse imóvel pediu seu ingresso na lide, na qualidade de terceiro interessado, pretendendo a indenização do fundo de comércio. O juiz indeferiu seu pedido. Esse indeferimento foi:

A. correto, porque o fundo de comércio não é indenizável. (Incorreto)

O magistrado está vinculado às conclusões do laudo pericial produzido pelo perito oficial?

Não. O magistrado não está adstrito ao laudo pericial, podendo formar sua convicção mediante a análise de outros elementos e provas carreados aos autos, com base no seu livre convencimento motivado. O princípio da não adscrição ao laudo pericial está previsto no art. 436 do CPC/1973 (correspondente ao art. 479 do CPC/2015), e decorre do sistema de persuasão racional adotado pelo processo civil brasileiro, que pressupõe a ausência de cargas de convencimento preestabelecidas dos meios de prova.

Qual é a exigência imposta ao juiz quando decide desconsiderar as conclusões do laudo pericial oficial para acolher o parecer do assistente técnico?

A desconsideração das conclusões do laudo pericial deve ser muito bem fundamentada, demonstrando de maneira argumentativa os motivos pelos quais o magistrado não o adotou, com a indicação de outras provas que embasam suficientemente o seu convencimento. Isso é especialmente necessário quando a matéria envolve conhecimentos técnicos específicos. A circunstância de ser o entendimento do magistrado contrário às conclusões do perito nomeado não nulifica o julgado, inexistindo óbice para que adote os termos dos laudos dos assistentes técnicos das partes, desde que fundamente sua decisão.

A produção de nova prova pericial é obrigatória quando há divergência substancial entre os laudos do perito oficial e do assistente técnico?

Não. A determinação para produção de nova perícia é uma faculdade do magistrado e não uma obrigatoriedade a partir do requerimento da parte. Sendo o juiz o destinatário final da prova, cabe a ele, em sintonia com o sistema de persuasão racional adotado pelo CPC, dirigir a instrução probatória e determinar a produção das provas que considerar necessárias à formação do seu convencimento. A nova perícia pode ser determinada de ofício ou a requerimento das partes, caso o juiz entenda que o laudo pericial produzido não se harmoniza com a realidade processual.

Qual é a natureza jurídica do patrimônio líquido para fins de fixação de indenização em desapropriação de ações de sociedade anônima?

O patrimônio líquido, com amparo nos arts. 178 e 182 da Lei n. 6.404/1976, é uma categoria contábil e objetiva, definida basicamente como a diferença entre ativo e passivo, composta essencialmente por capital social, reservas, lucros e prejuízos acumulados. Por sua natureza objetiva, não abrange bens intangíveis, como o aviamento, devido à ausência de previsão legal para inclusão de rubricas que demandam avaliação subjetiva.

O que se entende por aviamento (fundo de comércio) e qual sua relação com a capacidade de geração de lucros?

O aviamento representa parte de um valor excedente em relação ao patrimônio líquido registrado contabilmente, sendo a aptidão do estabelecimento empresarial para gerar lucros futuros acima da média, decorrente da boa organização dos seus elementos integrantes. A própria definição de aviamento implica a necessidade de um patrimônio líquido prévio para que ele exista, pois é contraditório conceber que uma sociedade que não possui patrimônio nem sequer para o pagamento de suas dívidas tenha capacidade de gerar lucro.

O fundo de comércio (aviamento) pode ser incluído na justa indenização por desapropriação quando a sociedade possui patrimônio líquido negativo?

Não. O fundo de comércio não pode ser incluído na justa indenização por desapropriação quando a sociedade possui patrimônio líquido negativo, pois a ausência de lastro financeiro para pagamento de suas obrigações torna praticamente inviável a geração de lucros. Nessa hipótese, o que existe é um aviamento negativo (badwill), decorrente da situação financeira precária da empresa e da desconfiança do público quanto à produção de lucros futuros.

CONCURSOS PÚBLICOS

É possível a retificação de edital de concurso público para a inclusão de prova de títulos, a fim de adequá-lo à lei de regência do cargo, ainda que após a realização das provas objetivas

Importante!!!

ODS 16

Caso adaptado: Ricardo prestou o Concurso Público Nacional Unificado para o cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS). O edital original previa apenas provas objetivas e discursivas, sem prova de títulos. Após a realização das provas, o edital foi retificado para incluir a prova de títulos, em razão de acordo judicial que reconheceu a necessidade de adequação à Lei nº 12.094/2009, a qual exige “concurso de provas e títulos” para ingresso na carreira. Com a alteração, a classificação de Ricardo caiu bastante. Ele impetrou mandado de segurança alegando violação aos princípios da vinculação ao edital, segurança jurídica e isonomia. O mandado de segurança não foi concedido pelo STJ.

O edital é a lei do concurso e vincula tanto a Administração quanto os candidatos. Contudo, a jurisprudência admite a alteração do edital quando for necessário para adequá-lo ao princípio da legalidade.

A Lei nº 12.094/2009 exige expressamente que o ingresso na carreira de ATPS ocorra mediante concurso de provas e títulos (art. 4º). O edital original, ao prever apenas provas objetivas e discursivas, estava em desconformidade com a lei.

A retificação decorreu de acordo judicial homologado, com observância dos princípios da publicidade e da transparência, não havendo intenção de beneficiar ou prejudicar candidatos específicos. Manter o edital irregular comprometeria a validade do certame e a regularidade das futuras nomeações.

STJ. 1ª Seção. AgInt no MS 30.973-DF, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, julgado em 16/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação adaptada:

Ricardo é bacharel em Direito e decidiu prestar o Concurso Público Nacional Unificado (conhecido como “Enem dos Concursos”), realizado em 2024.

Após analisar os editais disponíveis, Ricardo optou por concorrer ao cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), vinculado ao Bloco 5.

Vale ressaltar que, conforme o edital publicado, não haveria prova de títulos para esse cargo, apenas provas objetivas e discursivas.

As provas foram realizadas em 18 de agosto de 2024. Ricardo obteve excelente desempenho, alcançando pontuação superior a 80 pontos, o que lhe garantiria uma ótima classificação.

Ocorre que, em 21 de novembro de 2024, portanto, após a realização das provas, foi publicada uma retificação do edital incluindo a prova de títulos para o cargo de ATPS e alterando o peso das demais etapas.

Essa alteração decorreu de um acordo judicial celebrado entre a União, o Ministério Público Federal e a banca organizadora (Fundação Cesgranrio). Isso porque a Lei nº 12.094/2009, que rege a carreira de ATPS, exige expressamente que o ingresso ocorra mediante “concurso público de provas e títulos”. Assim, o edital original estava em desconformidade com a lei.

Com a inclusão da prova de títulos e a alteração dos pesos, a nota final de Ricardo foi recalculada, e sua classificação caiu bastante porque ele não tinha títulos.

Inconformado, Ricardo impetrou mandado de segurança perante o STJ, alegando que a alteração do edital após a realização das provas violaria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica, da boa-fé e da isonomia. Argumentou que fez suas escolhas com base nas regras originais e que a modificação posterior lhe causou grave prejuízo.

A União, em sua defesa, sustentou que a retificação foi necessária para adequar o edital à legislação de regência da carreira, atendendo ao princípio da legalidade. Afirmou ainda que a alteração foi feita de forma transparente, por meio de acordo judicial homologado, e que não houve intenção de beneficiar ou prejudicar candidatos específicos.

O STJ concordou com os argumentos de Ricardo ou da União?

Da União.

O STJ entendeu que a retificação do edital para incluir a prova de títulos foi legítima, considerando que teve como objetivo adequar o certame ao princípio da legalidade, em conformidade com a lei de regência da carreira.

O edital como “lei do concurso”

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que o edital é a lei do concurso. Isso significa que as regras nele estabelecidas vinculam tanto a Administração Pública quanto os candidatos.

Trata-se de uma aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que também se aplica às licitações e que encontra fundamento no art. 37, caput, da Constituição Federal, especialmente nos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

Assim, em regra, uma vez publicado o edital, a Administração não pode modificar as condições do certame, sob pena de violar a legítima expectativa dos candidatos que pautaram suas escolhas e sua preparação com base naquelas normas.

Existe, contudo, uma exceção: a necessidade de alteração do edital para adequação ao princípio da legalidade

Embora a regra seja a imutabilidade do edital, o STJ reconhece que é permitida a alteração do edital quando necessária para adequá-lo ao princípio da legalidade, especialmente em razão de exigência legal ou de modificação normativa superveniente.

Nessa hipótese, a alteração não viola os princípios da segurança jurídica ou da isonomia. Ao contrário: manter um edital em desconformidade com a lei é que configuraria ilegalidade, podendo inclusive comprometer a validade de todo o certame e a regularidade das futuras nomeações.

Nesse sentido:

Segundo entendimento desta Corte, o edital é a lei do concurso, e sua alteração, que não seja para adequá-lo ao princípio da legalidade, em razão de modificação normativa superveniente, fere tanto os princípios da legalidade como da isonomia.

STJ. 1ª Turma. RMS 62.330/MS, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 9/5/2023.

Fundamento legal para a alteração realizada: Lei nº 12.094/2009

No caso em análise, a carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais é regida pela Lei nº 12.094/2009, que dispõe expressamente que o concurso para a carreira é um concurso de provas e títulos.

A lei exige, portanto, a realização de prova de títulos. O edital que previa apenas provas objetivas e discursivas para o cargo de ATPS estava, portanto, em desconformidade com a lei.

Alteração foi feita por meio de acordo judicial

A retificação do edital não foi um ato arbitrário da Administração. Ela decorreu de acordo judicial homologado, celebrado entre o Ministério da Gestão e Inovação, o Ministério Público Federal e a Fundação Cesgranrio.

A falha original do edital foi identificada pelos próprios candidatos e pela Associação Nacional dos ATPS. A correção foi realizada antes da divulgação da classificação final, com ampla publicidade, não havendo qualquer intenção de beneficiar ou prejudicar candidatos específicos.

A alteração observou os princípios da publicidade e da transparência, elementos essenciais para a validade de qualquer modificação editalícia.

Em suma:

É possível a retificação de edital de concurso público para a inclusão de prova de títulos, a fim de adequá-lo à lei de regência do cargo, ainda que após a realização das provas objetivas.

STJ. 1ª Seção. AgInt no MS 30.973-DF, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, julgado em 16/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o princípio que rege a natureza jurídica do edital em concursos públicos?

O edital é considerado a lei do concurso público. Isso significa que suas disposições vinculam tanto a Administração Pública quanto os candidatos, estabelecendo as regras que regerão todo o certame, desde a inscrição até a nomeação.

Quais são as hipóteses em que o edital de concurso público pode ser alterado após sua publicação?

O edital pode ser alterado quando a modificação visa adequá-lo ao princípio da legalidade, especialmente em razão de modificação normativa superveniente ou para corrigir ilegalidades existentes. A alteração que não tenha essa finalidade fere os princípios da legalidade e da isonomia.

Por que a adequação do edital ao princípio da legalidade não viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório?

A vinculação ao edital não é absoluta. Quando o próprio edital contém disposição contrária à lei, sua correção é imperativa, pois a legalidade é princípio hierarquicamente superior. Manter uma ilegalidade no edital comprometeria a validade de todo o certame e poderia inviabilizar a nomeação e posse dos candidatos aprovados.

A alteração do edital para incluir etapa não prevista originalmente pode ser considerada válida?

Sim, desde que a inclusão vise corrigir uma omissão que contrarie disposição legal expressa. Se a lei que rege determinada carreira exige concurso de provas e títulos e o edital previu apenas provas, a retificação para incluir a prova de títulos é necessária para adequação ao princípio da legalidade.

Por que a retificação do edital para adequação legal não fere o princípio da isonomia entre os candidatos?

A isonomia é preservada porque todos os candidatos são submetidos às mesmas regras após a retificação. O princípio da isonomia não protege a manutenção de situação contrária à lei, mas sim garante tratamento igual a todos os participantes do certame nas mesmas condições.

O fato de a alteração do edital ter ocorrido após a realização das provas objetivas invalida a retificação?

Não. O momento da retificação não é determinante para sua validade. O que importa é a finalidade da alteração: se visa corrigir ilegalidade e adequar o certame ao princípio da legalidade, a retificação é válida, independentemente de ter ocorrido após determinada fase do concurso.

CONCURSOS PÚBLICOS

A exclusão de candidato de concurso público, fundada exclusivamente na existência de boletins de ocorrência e ação penal não transitada em julgado, não se enquadra na situação excepcional prevista no Tema 22 do STF

Importante!!!

ODS 16

Caso adaptado: Ricardo foi aprovado em concurso para Agente Penitenciário, mas foi excluído na fase de investigação social porque figurava em boletins de ocorrência e respondia a ação penal em andamento por lesão corporal em contexto de violência doméstica. A Administração entendeu que ele não possuía a idoneidade moral exigida para o cargo. Ricardo impetrou mandado de segurança alegando violação à presunção de inocência. O STJ concordou com o impetrante e afirmou que a eliminação foi indevida.

O Tema 22 do STF estabelece que não é legítima a cláusula de edital que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal. Embora o precedente admita exceções para situações “excepcionalíssimas e de indiscutível gravidade”, especialmente em carreiras de segurança pública, essa excepcionalidade deve ser demonstrada de forma concreta, objetiva e motivada pela Administração.

No caso concreto, a eliminação decorreu exclusivamente da existência de registros policiais e processo penal, sem que a Administração tenha comprovado a gravidade indiscutível das condutas nem demonstrado concretamente porque o caso seria excepcional. Não havia condenação criminal, sequer por órgão colegiado. Admitir a exclusão nessas circunstâncias transformaria a exceção em regra geral, esvaziando a garantia constitucional da presunção de inocência.

Em suma: não é legítima a exclusão de candidato em concurso público para cargo de agente penitenciário, na fase de investigação social, com base exclusivamente na existência de boletins de ocorrência e de ação penal em andamento, sem que a Administração demonstre, de forma concreta e motivada, tratar-se de situação excepcionalíssima e de indiscutível gravidade, nos termos do Tema 22 do STF.

STJ. Corte Especial. AgInt no RE nos EDcl no AgInt no RMS 64.965-MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 5/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

RELEMBRANDO O QUE O STF DECIDIU NO TEMA 22

Investigação social

Em alguns concursos públicos, o edital prevê que os candidatos serão submetidos a uma fase do certame denominada de “sindicância da vida pregressa e investigação social”.

Nesta etapa, o órgão ou entidade que está realizando o concurso coleta informações sobre a vida pregressa, bem como a conduta social e profissional do candidato a fim de avaliar se ele possui idoneidade moral para exercer o cargo pleiteado.

Em regra, a investigação social é feita mediante a análise das certidões de antecedentes criminais do candidato. Alguns concursos preveem também que se forneça o nome de autoridades que serão consultadas sobre a índole do candidato. Existem, por fim, editais que exigem a apresentação de um “atestado de boa conduta social e moral” subscrito por uma autoridade declarando que desconhece qualquer fato desabonador na vida do postulante ao cargo.

A investigação social limita-se ao exame da existência de antecedentes criminais ou poderão ser analisados outros aspectos da vida do candidato?

NÃO. A investigação social não se resume a analisar a vida pregressa do candidato quanto às infrações penais que eventualmente tenha praticado. Deve ser analisada a conduta moral e social no decorrer de

sua vida, visando aferir o padrão de comportamento diante das normas exigidas ao candidato da carreira policial, em razão das peculiaridades do cargo que exigem a retidão, lisura e probidade do agente público. Nesse sentido:

Jurisprudência em Teses do STJ (Ed. 115):

Tese 10: A investigação social em concursos públicos, além de servir à apuração de infrações criminais, presta-se a avaliar idoneidade moral e lisura daqueles que desejam ingressar nos quadros da administração pública.

A investigação social pode abranger aspectos da conduta moral e social do candidato, em razão das exigências éticas do cargo.

Candidato eliminado de concurso para investigador da Polícia Civil de SP, na fase de investigação social, por fatos desabonadores relativos à sua conduta profissional anterior, conforme previsão do edital.

STJ. 1ª Turma. AgInt no REsp 2.170.118/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 17/2/2025.

A investigação social poderá ter caráter eliminatório?

SIM. A maioria das leis que rege as carreiras prevê que um dos requisitos para que qualquer pessoa tome posse no cargo público é a idoneidade moral. Sendo provada a falta dessa condição, é juridicamente possível a eliminação do candidato. Outro fundamento que pode ser invocado para justificar essa medida é o princípio constitucional da moralidade (art. 37 da CF/88).

Vale ressaltar que a investigação social não pode ter caráter classificatório, ou seja, não interfere na pontuação dos candidatos.

Se o eliminado discordar dos critérios utilizados pela banca poderá buscar auxílio do Poder Judiciário, que tem competência para analisar o ato de exclusão do candidato, quando houver flagrante ilegalidade ou descumprimento do edital (STJ. 1ª Turma. RMS 44.360/MS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 05/12/2013). Isso porque “não viola o princípio da separação dos poderes o controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos, incluídos aqueles praticados durante a realização de concurso público.” (STF. 1ª Turma. ARE 753331 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 17/09/2013).

Caso seja constatado, na investigação social, que o candidato responde a um inquérito policial, ação penal ou tem contra si uma condenação ainda não transitada em julgado, tal circunstância, obrigatoriamente, implicará a sua eliminação do certame?

NÃO. A jurisprudência entende que o fato de haver instauração de inquérito policial ou propositura de ação penal contra candidato, por si só, não pode implicar a sua eliminação.

A eliminação nessas circunstâncias, sem o necessário trânsito em julgado da condenação, violaria o princípio constitucional da presunção de inocência.

O STF reafirmou esse entendimento e fixou a seguinte tese em repercussão geral:

Sem previsão constitucionalmente adequada e instituída por lei, não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou a ação penal.

STF. Plenário. RE 560900/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 5 e 6/2/2020 (Repercussão Geral – Tema 22) (Info 965).

Exceções:

A partir do voto do Min. Roberto Barroso, é possível que apontemos algumas conclusões sobre o tema:

- Em regra, não é permitida a eliminação de candidato a concurso público pelo simples fato de ele responder a inquérito ou a ação penal. Isso viola os princípios da presunção de inocência, da liberdade profissional e da ampla acessibilidade aos cargos públicos.

- É possível, no entanto, que a lei preveja, para determinados cargos públicos, a exigência de qualificações mais restritas e rígidas ao candidato, como, por exemplo, as carreiras da magistratura, das funções essenciais à justiça (Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública) e da segurança pública.
- Para esses cargos, é possível que a lei preveja a eliminação do candidato que tenha contra si condenação definitiva ou condenação de órgão colegiado (ainda que sujeita a recurso). Vale ressaltar também que é necessário que exista uma relação de incompatibilidade entre a natureza do crime e as atribuições do cargo. Logo, a lei não pode prever, de forma genérica, que toda condenação penal deva ensejar a proibição do indivíduo de se candidatar a concurso público.

Nesse sentido:

O Tema 22 da Repercussão Geral do STF estabelece que, sem previsão constitucional adequada e instituída por lei, não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal.

Contudo, admite exceções para cargos de alta relevância, nos quais a avaliação de condutas sociais incompatíveis pode justificar a exclusão, como nas hipóteses das carreiras da magistratura e da segurança pública, desde que adequadamente fundamentada.

STJ. 2ª Turma. RMS 75.917/MA, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 28/5/2025.

CASO CONCRETO JULGADO PELO STJ

Imagine a seguinte situação adaptada:

Ricardo foi aprovado em todas as fases do concurso público para o cargo de Agente Penitenciário do Estado de Minas Gerais.

Quando chegou a etapa de investigação social, a comissão avaliadora constatou que Ricardo figurava em quatro boletins de ocorrência, envolvendo supostas condutas de desacato, agressão verbal e lesão corporal. Além disso, verificou-se que ele respondia a uma ação penal em andamento, na qual era acusado de lesão corporal praticada em contexto de violência doméstica contra sua ex-companheira.

Com base nesses registros, a Administração Pública decidiu excluir Ricardo do concurso, por considerar que ele não possuía a idoneidade moral exigida para o exercício do cargo de agente penitenciário, conforme previsão no edital e na lei estadual.

Ricardo impetrou mandado de segurança, alegando que a exclusão violava o princípio da presunção de inocência, já que não havia condenação criminal transitada em julgado contra ele.

O Tribunal de Justiça denegou a segurança, entendendo que a exigência de idoneidade moral para carreiras de segurança pública era legítima e que a existência dos boletins de ocorrência e da ação penal justificava a exclusão.

O TJ argumentou que o caso se enquadrava nas exceções previstas no Tema 22 do STF, diante da gravidade dos fatos e da natureza do cargo pretendido (segurança pública).

Ricardo interpôs recurso ordinário para o STJ.

O STJ concordou com os argumentos de Ricardo?

SIM.

A exclusão de Ricardo do concurso público foi considerada ilegítima (indevida), pois a mera existência de boletins de ocorrência e de ação penal em andamento, sem demonstração concreta da excepcionalidade e gravidade indiscutível do caso, não autoriza a eliminação de candidato, mesmo em concursos para carreiras de segurança pública.

O Tema 22 do STF e a presunção de inocência em concursos públicos

O STF, ao julgar o RE 560.900/DF em regime de repercussão geral, fixou a seguinte tese:

Sem previsão constitucionalmente adequada e instituída por lei, não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou a ação penal.

STF. Plenário. RE 560900/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 5 e 6/2/2020 (Repercussão Geral – Tema 22) (Info 965).

A tese decorre diretamente do princípio da presunção de inocência, consagrado no art. 5º, LVII, da Constituição Federal: “Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.”

Enquanto não houver condenação definitiva, o cidadão não pode ser tratado como culpado. A existência de inquérito policial ou ação penal em curso representa apenas uma imputação, uma acusação que ainda será submetida ao crivo do contraditório e da ampla defesa. Eliminar alguém de concurso público com base apenas nisso equivale a antecipar um juízo de culpabilidade que somente o Poder Judiciário pode fazer, e apenas ao final do processo.

A regra geral e suas exceções

No julgamento do RE 560.900/DF, o STF estabeleceu uma regra geral e admitiu exceções. Confira a ementa:

“1. Como regra geral, a simples existência de inquéritos ou processos penais em curso não autoriza a eliminação de candidatos em concursos públicos, o que pressupõe: (i) condenação por órgão colegiado ou definitiva; e (ii) relação de incompatibilidade entre a natureza do crime em questão e as atribuições do cargo concretamente pretendido, a ser demonstrada de forma motivada por decisão da autoridade competente.

2. A lei pode instituir requisitos mais rigorosos para determinados cargos, em razão da relevância das atribuições envolvidas, como é o caso, por exemplo, das carreiras da magistratura, das funções essenciais à justiça e da segurança pública (CRFB/1988, art. 144), sendo vedada, em qualquer caso, a valoração negativa de simples processo em andamento, salvo situações excepcionalíssimas e de indiscutível gravidade.”

Portanto, o STF reconheceu que determinadas carreiras (como as de segurança pública) podem exigir requisitos mais rigorosos de idoneidade moral. Contudo, mesmo nesses casos, a eliminação de candidato que responde a inquérito ou ação penal somente é admitida em situações excepcionalíssimas e de indiscutível gravidade, que devem ser demonstradas de forma objetiva e fundamentada pela Administração.

O ônus da Administração Pública

Para que a exclusão seja legítima, não basta invocar genericamente a “gravidade dos fatos” ou a “natureza do cargo”. A Administração Pública deve demonstrar, de maneira **concreta, objetiva e motivada**, que o caso específico se enquadra na exceção prevista pelo STF.

Isso significa que a autoridade administrativa precisa:

- a) identificar, de forma específica, quais condutas são imputadas ao candidato;
- b) demonstrar, com elementos concretos, que tais condutas revelam gravidade excepcional;
- c) fundamentar porque essas condutas são incompatíveis com as atribuições do cargo pretendido;
- d) comprovar que não se trata de mera valoração negativa da existência de processo em andamento.

Sem essa demonstração qualificada, a exclusão padece de vício de motivação e viola o princípio da presunção de inocência.

A exceção não pode se tornar regra

O STJ afirmou que a exceção prevista pelo STF no Tema 22 não pode se transformar na regra geral.

Se bastasse a alegação genérica de que os fatos são “graves” ou de que o cargo é da área de segurança pública para justificar a exclusão de candidatos que respondem a ação penal, a tese do Tema 22 perderia sua razão de ser. Todo candidato a cargo de segurança pública que tivesse qualquer registro policial ou

ação penal em curso poderia ser eliminado, o que esvaziaria completamente a garantia constitucional da presunção de inocência.

A conduta “inidônea” não pode ser aferida apenas pela existência de processo

No caso concreto, a Administração alegou que não havia excluído o candidato por “antecedentes criminais”, mas sim por “conduta moral inidônea e incompatível com o cargo”.

O STJ afastou essa distinção, por considerá-la meramente formal. A “conduta inidônea” apontada pela banca examinadora decorria exclusivamente do fato de o candidato figurar em boletins de ocorrência e responder a ação penal. Não havia nenhum outro elemento concreto que demonstrasse a inidoneidade. Em outras palavras: ainda que por via transversa, com fundamento aparentemente distinto, a Administração estava, na prática, eliminando o candidato pelo simples fato de responder a processo criminal, exatamente o que o Tema 22 proíbe.

Voltando ao caso concreto:

Na situação de Ricardo, a Corte Especial do STJ entendeu que:

- a) A eliminação decorreu exclusivamente da existência de boletins de ocorrência e de ação penal em andamento;
- b) A Administração não demonstrou concretamente a excepcionalidade do caso nem a gravidade indiscutível das condutas;
- c) Não havia condenação penal transitada em julgado nem por órgão colegiado;
- d) Admitir a exclusão nessas circunstâncias equivaleria a transformar a exceção em regra, em afronta à presunção de inocência e à segurança jurídica.

Em suma:

A exclusão de candidato de concurso público, fundada exclusivamente na existência de boletins de ocorrência e ação penal não transitada em julgado, não se enquadra na situação excepcional prevista no Tema 22 do STF.

STJ. Corte Especial. AgInt no RE nos EDcl no AgInt no RMS 64.965-MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 5/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Como o caso já foi cobrado em prova:

Ano: 2025 Banca: Fundação Getúlio Vargas – FGV Prova: FGV - ENAM - Magistrado - 2025

João, Magistrado recém-empossado, está em exercício em Juízo com competência fazendária. Sua assessoria, a fim de facilitar o julgamento de feitos por matéria, elaborou uma lista de processos conclusos para a sentença relacionados à temática de concurso público para o provimento de cargo efetivo na Administração Pública.

Alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, assinale a tese que deve ser adotada por João no julgamento de ação sobre a matéria.

E. É legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal, ainda que não haja previsão constitucional adequada e instituída por lei, em razão dos princípios da moralidade e da vedação da proteção deficiente. (Incorreto)

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS**Qual é a regra geral fixada pelo STF no Tema 22 de repercussão geral?**

A regra geral estabelece que, sem previsão constitucional adequada e instituída por lei, não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal.

Qual princípio constitucional fundamenta a vedação à exclusão de candidatos em concursos públicos com base na mera existência de inquérito ou ação penal em curso?

O princípio da presunção de inocência fundamenta essa vedação. A eliminação de candidato pela simples pendência de processo penal equivaleria a atribuir efeitos negativos à mera existência de ação penal antes

do trânsito em julgado, o que viola a garantia constitucional de que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

A jurisprudência admite maior rigor na aferição da idoneidade moral para ingresso em carreiras da segurança pública?

Sim, a jurisprudência reconhece a possibilidade de maior rigor na aferição da idoneidade moral em carreiras da segurança pública. Contudo, essa restrição somente pode ocorrer em situações excepcionalíssimas e de indiscutível gravidade, que devem ser comprovadas de maneira objetiva e fundamentada pela Administração Pública.

A simples existência de boletins de ocorrência e de ação penal em andamento é suficiente para caracterizar a situação excepcionalíssima que autoriza a exclusão de candidato em concurso para cargo de segurança pública?

Não. A mera existência de boletins de ocorrência e de processo penal, sem demonstração concreta da excepcionalidade do caso ou da gravidade indiscutível das condutas, não é suficiente para caracterizar a situação excepcionalíssima prevista na jurisprudência. A Administração Pública deve comprovar objetivamente a gravidade que justifique o afastamento da regra geral.

Por que a alegação genérica de incompatibilidade moral com o cargo não é suficiente para afastar a aplicação do precedente vinculante do Tema n. 22?

A alegação de incompatibilidade moral não é suficiente quando não demonstrada de forma concreta e motivada pela Administração Pública. Se a conduta considerada inidônea pela banca examinadora decorre exclusivamente do fato de o candidato figurar em boletins de ocorrência e responder a ação penal, trate-se, ainda que por via transversa, de eliminação pelo simples fato de responder a feito criminal, o que ofende diretamente o precedente vinculante.

Qual é o risco apontado pela jurisprudência caso se admita a eliminação de candidatos pela mera pendência de ação penal sem demonstração cabal da excepcionalidade?

O risco é de transformar a exceção prevista pelo STF em regra geral, desvirtuando a razão do precedente vinculante e provocando insegurança jurídica. A exceção foi reservada para situações excepcionalíssimas e de indiscutível gravidade, de modo que sua aplicação ampla e irrestrita violaria tanto a presunção de inocência quanto a segurança jurídica.

De quem é o ônus de demonstrar a excepcionalidade e a gravidade indiscutível das condutas que justificariam a exclusão de candidato com base em inquérito ou ação penal em curso?

O ônus é da Administração Pública. Cabe à autoridade administrativa demonstrar, de maneira objetiva e fundamentada, a relação de incompatibilidade entre a natureza do crime imputado e as atribuições do cargo pretendido, bem como comprovar que se trata de situação excepcionalíssima e de indiscutível gravidade.

SERVIDORES PÚBLICOS

A Lei nº 12.317/2010, que fixa jornada semanal de 30 horas para assistentes sociais, aplica-se exclusivamente aos profissionais vinculados ao regime celetista, não alcançando servidores públicos estatutários

Menor relevância para concursos

ODS 8 E 16

A Lei nº 12.317/2010 acrescentou o art. 5º-A à Lei nº 8.662/1993, que regulamenta a profissão de assistente social, estabelecendo jornada de 30 horas semanais para a categoria:

Art. 5º-A. A duração do trabalho do Assistente Social é de 30 (trinta) horas semanais.

Essa norma se aplica a todos os assistentes sociais do país, inclusive aos servidores públicos estatutários? Não.

O art. 5º da Lei nº 8.662/1993, inserido pela Lei nº 12.317/2010, tem aplicação restrita aos assistentes sociais vinculados ao regime celetista, não alcançando os servidores públicos estatutários.

A competência para legislar sobre o regime jurídico dos servidores públicos, incluindo regras sobre jornada de trabalho, é atribuída a cada ente federativo, em razão da autonomia garantida pela Constituição Federal.

STJ. 2ª Turma. RMS 76.359-PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 4/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Regina é assistente social concursada do Estado do Paraná desde outubro de 2014.

Ela foi aprovada em concurso público e nomeada para ocupar cargo efetivo, sendo regida pelo Estatuto dos Servidores Públicos estaduais (servidora estatutária).

Desde que tomou posse, Regina cumpre jornada de trabalho de 40 horas semanais, conforme previsto na Lei Estadual nº 13.666/2002, que disciplina a jornada dos servidores públicos do Paraná.

Ocorre que, em 2010, foi editada a Lei Federal nº 12.317/2010, que acrescentou o art. 5º-A à Lei nº 8.662/1993 (Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social), estabelecendo que “a duração do trabalho do Assistente Social é de 30 horas semanais”.

Diante dessa previsão legal, Regina entendeu que teria direito à redução de sua jornada de trabalho para 30 horas semanais, sem diminuição de remuneração. Alegou que a União possui competência privativa para legislar sobre condições de exercício das profissões (art. 22, XVI, da CF/88), de modo que a lei federal deveria prevalecer sobre a legislação estadual.

O STJ concordou com os argumentos de Regina?

NÃO.

Os entes federativos possuem autonomia para legislar sobre o regime jurídico de seus servidores

A Constituição Federal de 1988 assegura autonomia aos entes federativos para organizar sua própria administração pública. Essa autonomia abrange a competência para legislar sobre o regime jurídico de seus servidores, incluindo regras sobre jornada de trabalho.

Os fundamentos constitucionais dessa autonomia estão previstos nos seguintes dispositivos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil comprehende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Assim, cabe a cada ente federativo definir, por meio de lei própria e dentro dos limites constitucionais, as normas que regem os vínculos funcionais de seus servidores, inclusive no que diz respeito à carga horária de trabalho.

O que prevê a Lei Federal nº 12.317/2010?

A Lei nº 12.317/2010 acrescentou o art. 5º-A à Lei nº 8.662/1993, que regulamenta a profissão de assistente social, estabelecendo jornada de 30 horas semanais para a categoria:

Art. 5º-A. A duração do trabalho do Assistente Social é de 30 (trinta) horas semanais.

Essa norma se aplica a todos os assistentes sociais do país, inclusive aos servidores públicos estatutários?

NÃO. A Lei nº 8.662/1993 se aplica apenas aos profissionais regidos pela CLT.

A Lei nº 12.317/2010 tem aplicação restrita aos assistentes sociais vinculados ao regime celetista, não alcançando os servidores públicos estatutários.

Essa conclusão decorre da própria redação do art. 2º da Lei nº 12.317/2010:

Art. 2º Aos profissionais com contrato de trabalho em vigor na data de publicação desta Lei é garantida a adequação da jornada de trabalho, vedada a redução do salário.

A expressão “contrato de trabalho” é típica do regime celetista, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Os servidores públicos estatutários, por sua vez, não possuem contrato de trabalho, mas sim vínculo institucional com a Administração Pública, regido por estatuto próprio.

Quando a lei menciona “contrato de trabalho”, ela está se referindo aos trabalhadores da iniciativa privada e aos empregados públicos celetistas, e não aos servidores públicos estatutários.

Dessa forma, Regina, na condição de servidora pública estadual ocupante de cargo efetivo de assistente social, está submetida à jornada de 40 horas semanais prevista na legislação estadual, não havendo direito líquido e certo à redução da carga horária com base na Lei Federal nº 12.317/2010.

Em suma:

A Lei Federal nº 12.317/2010, que estabelece jornada de 30 horas semanais para assistentes sociais, aplica-se exclusivamente aos profissionais vinculados ao regime celetista, não alcançando servidores públicos estatutários.

STJ. 2ª Turma. RMS 76.359-PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 4/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A ausência de dolo específico impede a condenação por improbidade administrativa, mas não afasta a obrigação de ressarcir o erário diante de comprovado dano

Importante!!!

ODS 16

Caso hipotético: João, prefeito de um município do interior, e sua esposa Regina, presidente do Fundo Social de Solidariedade, contrataram sem licitação um imóvel para sediar o Fundo. O bem pertencia a Osvaldo, ex-prefeito e aliado político, mas estava em péssimo estado, sendo inservível para qualquer repartição pública. Por isso, o Ministério Público ajuizou ação de improbidade administrativa contra os três, imputando-lhes atos lesivos ao erário (art. 10, VIII e X, da LIA) por dispensa indevida de licitação e locação de imóvel inadequado.

O juiz condenou todos às sanções da Lei de Improbidade e ao ressarcimento integral do dano, decisão mantida pelo TJ. Após entrar em vigor a Lei nº 14.230/2021, que passou a exigir dolo específico para configurar improbidade, os réus recorreram alegando que sua condenação se baseou apenas em dolo genérico ou culpa, sem prova de intenção deliberada de causar prejuízo ao erário. O STJ concordou que, sem dolo específico, a conduta torna-se atípica para fins de improbidade e, portanto, devem ser afastadas as sanções típicas da LIA.

Contudo, o STJ entendeu que o ressarcimento ao erário permanece, mesmo com a absolvição por improbidade, pois tem natureza civil e visa apenas recompor o dano causado ao patrimônio público, independentemente de punição. Como ficou comprovado que o Município pagou valores elevados por um imóvel que nunca foi utilizado e era manifestamente inadequado, o Tribunal determinou o prosseguimento da ação exclusivamente para apurar e garantir o ressarcimento dos prejuízos ao erário.

Em suma: a despeito da atipicidade superveniente da conduta, por falta de dolo específico, persiste a condenação com base na efetiva lesão ao erário, de modo que é imperioso o prosseguimento da demanda visando, tão somente, o ressarcimento dos danos experimentados pelo ente público.

STJ. 1ª Turma. AgInt no AREsp 1.994.350-SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 22/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

LEI 14.230/2021 ACABOU COM O DOLO GENÉRICO NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei nº 14.230/2021 promoveu diversas alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). Uma das mudanças foi a exigência de dolo específico para configurar o ato de improbidade administrativa.

Antes da Lei nº 14.230/2021, a jurisprudência do STJ afirmava que o dolo genérico era suficiente para a configuração da conduta ímpresa:

A configuração do ato de improbidade por ofensa a princípio da administração depende da demonstração do chamado dolo genérico ou lato sensu.

STJ. 2ª Turma. REsp 1383649/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 05/09/2013.

Assim, antes da Lei nº 14.230/2021 não se exigia dolo específico nos atos de improbidade:

Ressalte-se que não se exige dolo específico (elemento subjetivo específico) para sua tipificação.

STJ. 2ª Turma. AgRg no AREsp 307583/RN, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 18/06/2013.

A Lei nº 14.230/2021 teve por objetivo superar esse entendimento com a inclusão do § 2º no art. 1º, da LIA:

Art. 1º (...)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230/2021)

Desse modo, salvo se o STF declarar inconstitucional a mudança, com a Lei nº 14.230/2021, passou a ser necessário o dolo específico para configurar a conduta ímpresa.

Reforça essa conclusão a previsão do § 3º do mesmo artigo:

Art. 1º (...)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230/2021)

Os §§ 1º e 2º do art. 11 também caminham no mesmo sentido:

Art. 11 (...)

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230/2021)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230/2021)

O STJ decidiu que é possível aplicar essa mudança (exigência de dolo específico) para os processos que ainda estejam tramitando (sem trânsito em julgado):

É possível a aplicação da Lei nº 14.230/2021, com relação à exigência do dolo específico para a configuração do ato ímparo, aos processos em curso.

STJ. 1ª Turma. REsp 2.107.601-MG, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 23/4/2024 (Info 809).

EXPLICAÇÃO DO JULGADO

Imagine agora a seguinte situação hipotética:

João era Prefeito do Município do interior.

Sua esposa, Regina, presidia o Fundo Social de Solidariedade municipal.

O Município contratou, sem licitação, um imóvel para ser a nova sede do Fundo Social.

O imóvel pertencia a Osvaldo, ex-Prefeito do Município e aliado político de João.

Havia, contudo, um problema: o imóvel estava em péssimo estado de conservação e era inservível para abrigar qualquer repartição pública.

O Ministério Público ajuizou ação de improbidade administrativa contra João, Regina e Osvaldo, imputando-lhes a prática de atos lesivos ao erário previstos no art. 10, incisos VIII e X, da Lei nº 8.429/92, por terem realizado dispensa indevida de licitação e formalizado contrato de locação envolvendo bem imóvel inservível.

Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.492/1992)	
Antes da Lei 14.230/2021	Depois da Lei 14.230/2021
Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:	Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

(...)

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

(...)

X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

O juiz julgou procedente o pedido, condenando todos os réus às sanções da Lei de Improbidade e ao ressarcimento integral do dano.

A sentença foi mantida pelo TJ.

Dias depois, entrou em vigor a Lei nº 14.230/2021, que, como vimos, passou a exigir dolo específico para a configuração de qualquer ato ímparo.

Os réus interpuseram recurso especial sustentando que, à luz da nova legislação, deveriam ser absolvidos, já que suas condutas foram enquadradas apenas em dolo genérico ou culpa, sem demonstração do especial fim de agir.

O Ministério Público, por sua vez, defendeu a manutenção da condenação ou, subsidiariamente, o prosseguimento da ação ao menos para fins de ressarcimento ao erário.

O que decidiu o STJ?

De fato, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, a Lei passou a exigir o chamado dolo específico para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa. Isso significa que não basta o agente ter praticado voluntariamente a conduta (dolo genérico). É necessário demonstrar que ele tinha a intenção deliberada de alcançar um resultado ilícito, como enriquecer indevidamente (art. 9º), causar prejuízo ao erário (art. 10) ou violar princípios da administração pública (art. 11).

Dessa forma, as condenações anteriores à Lei nº 14.230/2021 que se basearam apenas em dolo genérico ou em culpa tornaram-se atípicas depois da mudança legislativa.

Segundo o entendimento jurisprudencial, essa mudança da Lei nº 14.230/2021 deve ser aplicada aos processos que ainda não transitaram em julgado, impondo-se a absolvição dos réus se não ficar provado que agiram com dolo específico.

Até aí, o STJ concordou com os réus.

Ocorre que a condenação tinha também um outro comando, qual seja, o ressarcimento ao erário. Essa condenação também fica afastada pelo fato de não ter ficado demonstrado o dolo específico?

NÃO. O dever de ressarcir o dano efetivamente causado ao patrimônio público permanece, mesmo que a conduta se torne atípica como ato de improbidade.

Isso ocorre porque o ressarcimento ao erário possui natureza civil (e não sancionatória). Ele não é uma “punição” ao agente, mas sim a recomposição do prejuízo sofrido pela Administração Pública. Por isso, sua exigência não depende da caracterização de improbidade e encontra fundamento direto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, além do Código Civil e da Lei da Ação Civil Pública.

Veja o que dispõe o art. 12, caput, da própria LIA:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

A redação do dispositivo é clara: o ressarcimento integral do dano é devido independentemente das demais sanções. Trata-se de consequência necessária do prejuízo causado, que subsiste mesmo quando não se configura o ato de improbidade.

Em palavras mais simples: o agente pode ser absolvido das sanções típicas de improbidade (perda do cargo, suspensão dos direitos políticos, multa civil, proibição de contratar), mas ainda assim terá que devolver aos cofres públicos o valor correspondente ao dano que causou.

Veja julgado do STF nesse sentido:

A anulação da condenação por improbidade administrativa, em razão da superveniente atipicidade da conduta (...), não impede o prosseguimento da ação para o ressarcimento do dano ao erário (...).

Tal obrigação, com fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição Federal e na legislação infraconstitucional pertinente (Código Civil e Lei da Ação Civil Pública), possui natureza civil e subsiste independentemente da caracterização de improbidade.

STF. 1ª Turma. RE 1.481.355 ED-AgR, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 24/2/2025.

Voltando ao caso concreto:

João, Regina e Osvaldo foram condenados por atos de improbidade previstos no art. 10, incisos VIII e X, da Lei nº 8.429/92.

O Tribunal de Justiça reconheceu a presença de dolo genérico, mas não identificou dolo específico.

Com a superveniência da Lei nº 14.230/2021, como o dolo específico não ficou provado, os réus devem ser absolvidos quanto às sanções previstas na LIA.

Todavia, o dano ao erário foi efetivamente comprovado: o Município pagou milhares de reais pela locação de um imóvel que jamais foi utilizado e que era manifestamente inservível para a finalidade declarada.

Por isso, o STJ determinou o prosseguimento da ação exclusivamente para fins de ressarcimento ao erário, afastando as demais sanções de improbidade.

Em suma:

A despeito da atipicidade superveniente da conduta, por falta de dolo específico, persiste a condenação com base na efetiva lesão ao erário, de modo que é imperioso o prosseguimento da demanda visando, tão somente, o ressarcimento dos danos experimentados pelo ente público.

STJ. 1ª Turma. AgInt no AREsp 1.994.350-SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 22/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Julgado correlato:

Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

STJ. 1ª Seção. REsp 1899455-AC, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 22/09/2021 (Recurso Repetitivo – Tema 1089) (Info 710).

Como o tema já foi cobrado em prova:

Ano: 2025 Banca: Fundação Getúlio Vargas – FGV Prova: FGV - TJ SE - Juiz Substituto - 2025

Texto 1:

“O Tribunal de Contas do Estado (TCE/SE) encontrou indícios de irregularidades em parcerias firmadas por 11 prefeituras sergipanas com a ONG Instituto Sócio Educacional Solidariedade (ISES). Conforme relatório elaborado pela Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços, entre janeiro de 2011 e junho deste ano foram empenhados para o Instituto mais de R\$ 70 milhões, dos quais R\$ 50 milhões já estão pagos. As possíveis irregularidades, segundo o levantamento, possuem ‘potencial dano ao erário dos entes envolvidos’, e estão relacionadas, sobretudo, à contratação de mão de obra terceirizada.” (TCE vê indícios de irregularidades com a ONG ISES. 01/09/2014. Disponível em infonet.com.br)

Considerando o regime jurídico aplicável ao terceiro setor, a legislação de regência e a jurisprudência dos Tribunais Superiores, responda às perguntas a seguir.

A notícia reproduzida como texto 1 aborda potencial dano ao erário resultante das parcerias com o poder público consideradas irregulares.

Nesse contexto, é correto afirmar que:

A. é necessário o dolo para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa, sendo constitucional a sua modalidade culposa; (Correto)

Ano: 2025 Banca: Centro de Seleção e de Promoção de Eventos UnB - CESPE CEBRASPE Prova: CESPE/CEBRASPE - MPCE - Técnico Ministerial - 2025

Julgue os próximos itens, conforme as regras estabelecidas na Lei n.º 8.429/1992.

A ação negligente do agente público que resultar em lesão patrimonial ao erário é suficiente para a caracterização da improbidade administrativa. (Errado)

Ano: 2025 Banca: Fundação Getúlio Vargas – FGV Prova: FGV - TJ SC - Juiz Substituto - 2025

Em 2015, o Município Gama, representado por Sérgio, secretário de finanças, contratou, com inexigibilidade de licitação, determinada sociedade empresária para o fornecimento de equipamentos eletrônicos. Em 2017, o Ministério Público ajuizou ação de improbidade administrativa contra Sérgio, com base no caput do Art. 10 da Lei Federal nº 8.429/1992 (LIA), alegando, em síntese, que a contratação direta da empresa não observou os requisitos legais, sem apontar o prejuízo que teria sido causado pelo ilegal ato de inexigibilidade.

À luz das alterações legislativas promovidas pela Lei Federal nº 14.230/2021 e da jurisprudência atual do STJ, Sérgio:

A. não deve ser condenado por ato de improbidade, pois, no caso, há exigência do efetivo prejuízo, por força das alterações legislativas promovidas pela Lei Federal nº 14.230/2021; (Correto)

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a exigência de elemento subjetivo para a configuração de atos de improbidade administrativa após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021?

Após a Lei nº 14.230/2021, é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se a presença do elemento subjetivo dolo nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992. A modalidade culposa foi expressamente revogada.

O que distingue o dolo genérico do dolo específico no contexto da improbidade administrativa?

O dolo genérico consiste na mera vontade livre e consciente de praticar a conduta descrita no tipo, sem exigência de uma finalidade especial. Já o dolo específico exige, além da vontade de praticar a conduta, um especial fim de agir, ou seja, a intenção deliberada de obter vantagem indevida, causar dano ao erário ou violar princípios da Administração Pública. Após a Lei nº 14.230/2021, passou-se a exigir o dolo específico para a configuração dos atos ímparos.

A Lei nº 14.230/2021 pode ser aplicada retroativamente aos processos de improbidade administrativa em curso?

A Lei n. 14.230/2021 é irretroativa em relação à eficácia da coisa julgada e durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Contudo, aplica-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, desde que ainda não haja condenação transitada em julgado, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

Qual foi a tese firmada pelo STF no Tema 1.199 da repercussão geral quanto à retroatividade da Lei n. 14.230/2021?

O STF firmou que a norma benéfica da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa em virtude do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada nem durante o processo de execução. Todavia, a nova lei aplica-se aos atos de improbidade culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado.

A exigência de dolo específico introduzida pela Lei n. 14.230/2021 se aplica também às condutas do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa?

Sim. O STF consignou que há necessidade de demonstrar a presença do dolo específico tanto para a condenação pelas condutas do art. 11 como também pelas condutas do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa. A conduta ímpresa escorada em dolo genérico foi revogada pela Lei n. 14.230/2021, devendo receber o mesmo tratamento conferido à revogação da modalidade culposa.

A ausência de dolo específico em ato de improbidade administrativa conduz a qual consequência jurídica?

A ausência do especial fim de agir remete à atipicidade da conduta. Assim, à míngua de dolo específico dos agentes, impõe-se a absolvição das imputações de improbidade administrativa, do ponto de vista sancionatório.

A absolvição das sanções de improbidade administrativa por ausência de dolo específico impede o resarcimento ao erário quando há dano efetivo comprovado?

Não. A despeito da atipicidade superveniente da conduta por falta de dolo específico, persiste a condenação com base na efetiva lesão ao erário. A ação deve prosseguir visando, tão somente, o resarcimento dos danos experimentados pelo ente público.

Qual é o fundamento jurídico para a manutenção da obrigação de resarcimento ao erário mesmo após a absolvição por improbidade administrativa?

O fundamento reside no art. 37, § 5º, da Constituição Federal e na legislação infraconstitucional pertinente, como o Código Civil e a Lei da Ação Civil Pública. A obrigação de resarcimento possui natureza civil e subsiste independentemente da caracterização de improbidade.

Por que o resarcimento integral do dano pode ser exigido independentemente das demais sanções de improbidade administrativa?

Conforme o caput do art. 12 da Lei n. 8.429/92, o resarcimento integral do dano patrimonial, quando efetivo, deve ocorrer independentemente das demais sanções aplicáveis, pois o resarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A multa civil aplicada em ação por improbidade deve ser revertida à entidade diretamente lesada pela conduta ímpresa, mesmo na ausência de dano patrimonial

Importante!!!

ODS 16

Caso hipotético: Regina, professora universitária, apresentou declaração falsa para obter bolsa mensal da CAPES, passando a receber os valores indevidamente por anos. Descoberta a fraude, o MPF ajuizou ação de improbidade administrativa (art. 11 da Lei nº 8.429/1992), e Regina foi condenada, com aplicação de multa civil de dez vezes sua última remuneração. O juiz determinou que essa multa fosse destinada ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), por analogia ao art. 13 da Lei da Ação Civil Pública.

A CAPES recorreu defendendo que a multa deveria ser destinada a ela, por ser a entidade diretamente lesada pela fraude. O STJ concordou com a fundação federal (CAPES).

A multa civil aplicada em ação de improbidade deve reverter em favor da pessoa jurídica pública diretamente prejudicada pela conduta ímpresa.

O art. 18 da Lei nº 8.429/1992 disciplina a destinação dos valores relativos ao resarcimento ao erário ou à perda de bens, sem dispor expressamente sobre o destinatário da multa civil.

A multa prevista no art. 12 da LIA, embora de caráter punitivo, deve guardar pertinência com o bem jurídico violado. A interpretação sistêmica da lei especial conduz à compreensão de que tal sanção também está contemplada na disposição do art. 18, em benefício da entidade lesada pela conduta, cuja lesão não se limita ao prejuízo aferível em dinheiro.

A destinação da multa ao fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985 não é a solução adequada, pois essa regra das ações coletivas versa sobre valores derivados de reparação por dano, não sobre multa de caráter punitivo. A entidade diretamente lesada deve ser beneficiada com a multa, seguindo a lógica da legislação processual civil, que destina as sanções à pessoa prejudicada pelo comportamento danoso.

STJ. 1^a Turma. REsp 1.925.304-SC, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 07/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Regina, professora universitária, foi designada para atuar em um projeto da universidade.

Regina teria direito de receber uma bolsa mensal paga pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), fundação pública federal responsável pelo fomento à pesquisa e ao ensino superior no Brasil.

Para obter a referida bolsa, Regina apresentou uma declaração afirmando que preenchia todos os requisitos legais. Ocorre que essa declaração era falsa considerando que ela não preenchia um dos requisitos.

Com base nesse documento, ela passou a receber mensalmente os valores da bolsa, pagos pela CAPES. Anos depois, descobriu-se a irregularidade, e o Ministério Público Federal ajuizou ação de improbidade administrativa, fundamentada no art. 11 da Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/1992).

O juiz federal condenou Regina pela prática de ato de improbidade (art. 11 da Lei nº 8.429/1992).

Como sanção, foi aplicada multa civil no valor de dez vezes a última remuneração percebida por Regina (art. 12, III, da Lei de Improbidade).

O juiz determinou que o valor da multa civil fosse destinado ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), por aplicação analógica do art. 13 da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública):

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

A CAPES recorreu, sustentando que, como entidade diretamente prejudicada pela conduta fraudulenta, deveria ser ela a destinatária da multa civil.

O TRF da 4^a Região negou provimento ao recurso da CAPES, mantendo a sentença.

O Tribunal Regional entendeu que a Lei de Improbidade é omissa quanto à destinação da multa civil e que, tendo caráter sancionatório (e não reparador), a multa não precisaria ser revertida ao ente lesado patrimonialmente. Além disso, considerou que houve efetiva contraprestação dos serviços, o que afastaria qualquer prejuízo à fundação.

Inconformada, a CAPES interpôs recurso especial ao STJ, insistindo na tese de que a multa civil deveria ser revertida em seu favor, por ser a entidade diretamente prejudicada pela fraude.

O STJ concordou com a CAPES?

SIM. A multa civil aplicada em ação de improbidade administrativa deve ser revertida em favor da entidade pública diretamente lesada pela conduta ímpresa.

A natureza jurídica da multa civil na Lei de Improbidade

O art. 12 da Lei nº 8.429/1992 prevê diversas sanções aplicáveis ao agente que pratica ato de improbidade. Uma dessas sanções é a multa civil.

A multa civil possui natureza sancionatória (punitiva), e não indenizatória. Em outras palavras, a multa não serve para reparar o dano causado ao erário, mas sim para punir o agente pela conduta ímpresa e desestimular práticas semelhantes.

Por isso, a multa civil é aplicável mesmo nas hipóteses em que não há dano patrimonial efetivo, como ocorre nos casos de improbidade por violação a princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA).

A lacuna legislativa quanto à destinação da multa

A redação original do art. 18 da Lei nº 8.429/1992 assim dispunha:

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Observe-se que o dispositivo trata expressamente da reversão de valores relativos ao **ressarcimento do dano** e à **perda de bens** obtidos ilicitamente. Nada menciona, porém, sobre o destinatário da **multa civil**. Diante dessa omissão, surgiram interpretações divergentes. Alguns entendiam que a multa deveria ser destinada ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), por aplicação analógica do art. 13 da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública). Outros sustentavam que a multa deveria ser revertida à entidade lesada.

A interpretação sistemática adotada pelo STJ

O STJ, no julgado aqui comentado, adotou uma interpretação sistemática da Lei de Improbidade para preencher essa lacuna legislativa.

Embora a multa civil tenha caráter punitivo (e não resarcitório), isso não impede que ela seja revertida em favor da entidade diretamente prejudicada pela conduta ímpresa.

A razão é simples: a multa, como forma de punição, cumpre melhor sua finalidade legal quando a entidade efetivamente lesada é compensada pela conduta ilícita do agente. Pensar diferente levaria a uma situação paradoxal em que o agente ímpenso nada responderia perante a instituição realmente atingida por sua conduta reprovável.

Prejuízo institucional x prejuízo patrimonial

O prejuízo causado pela conduta ímpensa não se limita ao aspecto patrimonial (dano mensurável em dinheiro). Há também o prejuízo institucional, que atinge a credibilidade da entidade, seus programas e a confiança depositada nos agentes públicos.

No caso concreto, ainda que a ré tenha efetivamente prestado os serviços (o que afastou a configuração do art. 10 da LIA), a declaração falsa causou prejuízo direto à CAPES enquanto instituição. Isso porque afetou a credibilidade de seus programas de fomento e frustrou as legítimas expectativas quanto à regularidade do processo de concessão de bolsas.

Por isso, a CAPES foi considerada a entidade “prejudicada pelo ilícito” para fins do art. 18 da LIA, devendo receber o valor da multa civil.

Por que não aplicar o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública?

O art. 13 da LACP trata especificamente de valores derivados de reparação por dano em ações coletivas. Como a multa civil da LIA possui natureza punitiva (e não indenizatória), o STJ entendeu que a solução não poderia ser encontrada nas regras gerais do microssistema processual coletivo.

Além disso, a ação de improbidade administrativa possui rito regulado pelo Código de Processo Civil, conforme expressamente previsto no art. 17, caput, da Lei nº 8.429/1992. E a lógica do processo civil é a de que as multas e sanções processuais sejam revertidas em favor da parte prejudicada pelo comportamento danoso, como se observa em diversos dispositivos (arts. 258, 523, 537, § 2º, do CPC).

Nesse sentido:

“A lógica adotada pela legislação processual, que podemos identificar, por exemplo, nos artigos 258, 523, 537, §2º, é a de que o destinatário da multa é a pessoa prejudicada pelo comportamento danoso.” (ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 571).

Em suma:

O art. 18 da Lei n. 8.429/1992, em sua redação pretérita, nada dispunha acerca da destinação de valores atinentes à multa civil prevista no art. 12, sendo assim, a referida multa, embora de caráter punitivo, deve guardar pertinência com o bem jurídico violado, impondo-se a sua reversão à pessoa jurídica diretamente lesada pela conduta ímpresa.

STJ. 1ª Turma. REsp 1.925.304-SC, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 07/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Voltando ao caso concreto

No caso em análise, a CAPES foi a entidade diretamente prejudicada pela inserção de declaração falsa no processo de concessão de bolsa. A fraude atingiu a credibilidade institucional da fundação e frustrou as expectativas legítimas quanto à regularidade de seus programas de fomento à pesquisa e ao ensino superior.

Assim, o STJ deu provimento ao recurso especial da CAPES para determinar que a multa civil aplicada à ré fosse revertida integralmente em favor da fundação.

A redação atual do art. 18 da LIA trata sobre a destinação da multa civil?

NÃO. A lacuna legislativa permanece mesmo após a reforma da Lei 14.230/2021.

Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.492/1992)	
Antes da Lei 14.230/2021	Depois da Lei 14.230/2021
Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.	Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao resarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Como se percebe, mesmo após a Lei nº 14.230/2021, o dispositivo trata apenas do resarcimento de danos e da perda ou reversão de bens ilicitamente adquiridos, determinando que esses valores sejam revertidos em favor da pessoa jurídica prejudicada. O artigo continua sem tratar da destinação da multa civil.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a natureza jurídica da multa civil prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/1992?

A multa civil prevista no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa possui natureza punitiva, e não resarcitória. Seu propósito não se confunde com o do resarcimento ao erário, servindo para punir o transgressor através de seu patrimônio, independentemente da ocorrência de enriquecimento ilícito.

Existe lacuna legislativa na Lei de Improbidade Administrativa quanto à destinação da multa civil?

Sim. A Lei de Improbidade Administrativa é omissa quanto à destinação da multa civil, limitando-se a indicar o valor máximo aplicável. Essa lacuna legislativa exige do intérprete a busca de solução adequada para definir o beneficiário da sanção pecuniária.

Como deve ser suprida a lacuna legislativa relativa à destinação da multa civil na LIA?

A melhor solução para suprir essa lacuna é encontrar a resposta na própria interpretação sistemática da lei especial, compreendendo que a multa também está contemplada na disposição do art. 18, em benefício da entidade lesada pela conduta ímpresa. Não se deve buscar integração mediante a incidência de regras gerais do microssistema processual coletivo.

Por que a aplicação do art. 13 da Lei n. 7.347/1985 não é adequada para definir a destinação da multa civil por improbidade administrativa?

O art. 13 da Lei n. 7.347/1985 versa sobre valores derivados de reparação por dano nas ações coletivas, destinando-os a fundos de defesa de direitos difusos. Como a multa da LIA possui aspecto punitivo e não reparatório, esse fundamento não resolve adequadamente o impasse sobre o destino da sanção pecuniária fundada na Lei de Improbidade.

Qual é a lógica adotada pela legislação processual civil quanto ao destinatário de multas?

A lógica adotada pela legislação processual civil, identificável nos arts. 258, 523 e 537, §2º, do CPC, é a de que o destinatário da multa é a pessoa prejudicada pelo comportamento danoso. Assim, as sanções processuais revertem-se em favor da parte prejudicada.

Por que a improbidade administrativa segue a lógica do CPC e não do microssistema coletivo quanto à destinação da multa?

A improbidade administrativa é apurada mediante rito regulado, em primeiro plano, pelo CPC, o que foi confirmado pelo art. 17, caput, da Lei n. 8.429/1992 em sua redação atual, que remete diretamente à legislação processual, e não às normas do microssistema coletivo. Por isso, aplica-se a lógica processual civil de reversão das sanções em favor da parte prejudicada.

O caráter punitivo da multa civil impede sua reversão em favor da entidade diretamente lesada pela conduta ímpresa?

Não. O caráter punitivo da multa, que afasta a feição resarcitória, não impede a compreensão de que a sanção também possa ser revertida em prol da entidade diretamente lesada pela conduta ímpresa. A multa, como punição, é mais bem vinculada à satisfação da finalidade legal quando a entidade diretamente lesada for compensada pela conduta ilícita do agente.

O prejuízo decorrente de ato de improbidade administrativa limita-se ao aspecto patrimonial?

Não. O prejuízo material direto não é o foco central da tutela da probidade administrativa, tanto que existem as figuras do art. 11 da LIA por violação aos princípios que regem a Administração. A lesão causada pela conduta ímpresa não se limita ao enfoque de prejuízo aferível em dinheiro, abrangendo também o prejuízo administrativo e institucional à entidade afetada.

Qual seria a consequência de não se reverter a multa civil em favor da entidade diretamente lesada, em casos nos quais só houve aplicação dessa sanção?

Caso não se estabeleça o elo entre a entidade prejudicada e a multa prevista na LIA, nos casos em que só houve aplicação de multa civil, o ofensor da probidade administrativa nada responderia perante a instituição realmente atingida por sua reprovável conduta, o que contraria a finalidade punitiva e a pertinência que a sanção deve guardar com o bem jurídico violado.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Réus condenados por ato de improbidade do art. 11 da LIA não podem mais sofrer a sanção de suspensão dos direitos políticos, devendo a Lei 14.230/2021 ser aplicada retroativamente aos processos sem trânsito em julgado

Importante!!!

ODS 16

Embora a Lei 14.230/2021 tenha revogado o inciso I do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, há continuidade típico-normativa quando a contratação direta irregular é realizada com dolo específico, ou seja, com o propósito de beneficiar indevidamente o próprio agente ou terceiros. Nesses casos, a conduta enquadra-se no inciso V do art. 11 da LIA.

O dolo específico da improbidade administrativa (art. 1º, § 2º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 14.230/21) é formado pela voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, aferível pelas circunstâncias e provas do caso concreto.

Deve ser aplicada retroativamente, aos processos sem trânsito em julgado, a alteração mais benéfica promovida no art. 12, inciso III, da LIA, afastando-se a sanção de suspensão dos direitos políticos para os atos de improbidade que violam princípios da Administração Pública.

Diante da superveniência da Lei n. 14.230/2021 e da nova redação conferida ao art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se aplicar retroativamente tal previsão mais benéfica ao réu, para afastar a penalidade de suspensão dos direitos políticos.

STJ. 2ª Turma. AgInt nos EDcl no AREsp 2.047.048-SP, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, julgado em 16/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

ALTERAÇÃO DA LEI 14.230/2021 NO ART. 11 DA LEI DE IMPROBIDADE

A Lei nº 14.230/2021 promoveu a maior reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) desde que esse diploma foi editado.

A Lei nº 14.230/2021 alterou o art. 11 da Lei nº 8.429/92.

A principal mudança foi na natureza do rol do art. 11.

- Antes da Lei nº 14.230/2021: os atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 caracterizavam-se como um rol exemplificativo. Isso significa que, mesmo se a situação não se enquadrasse perfeitamente em um dos incisos do art. 11, ainda assim poderia ser ato de improbidade com base no caput do art. 11 desde que violasse qualquer princípio administrativo.

- Depois da Lei nº 14.230/2021: os atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 caracterizavam-se como um rol taxativo. Somente será considerado ato de improbidade com base no art. 11 se a situação se amoldar em uma das hipóteses dos incisos desse artigo. Não é mais possível dizer que houve ato de improbidade administrativa com base no caput do art. 11.

LEI Nº 8.429/92	
Antes da Lei n.º 14.230/2021	Depois da Lei nº 14.230/2021
Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade,	Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de

imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:	imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:
I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;	I - (revogado);
II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;	II - (revogado);
III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;	III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;
IV - negar publicidade aos atos oficiais;	IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;
V - frustrar a licitude de concurso público;	V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;
VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; (...)	VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (...)
IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.	IX - (revogado);
X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. (Incluído pela Lei nº 13.650, de 2018).	X - (revogado);
Não havia previsão de mais incisos.	XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

	XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.
Não havia previsão de parágrafos.	<p>§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.</p> <p>§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.</p> <p>§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.</p> <p>§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.</p> <p>§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.</p>

Segundo a doutrina, a expressão “qualquer” utilizada no caput do art. 11 demonstrava que o rol dos atos de improbidade administrativa era exemplificativo (*numerus apertus*). No entanto, a Lei nº 14.230/2021 modificou a redação do *caput* do art. 11 para inserir a expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”. Logo, agora, pode-se dizer que os incisos do art. 11 encerram uma lista exaustiva.

EXPLICAÇÃO DO JULGADO

Imagine a seguinte situação hipotética:

João era Prefeito de um Município do interior.

Durante sua gestão, ele contratou a empresa de um parente seu para fornecer gêneros alimentícios aos órgãos municipais.

A contratação foi feita de forma direta, sem qualquer processo licitatório e sem documentação que justificasse a dispensa.

Diante da irregularidade, o Ministério Público estadual ajuizou ação de improbidade administrativa contra João, imputando-lhe a prática de ato ímparo previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92.

O juiz de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido e condenou João à perda de eventual função pública, suspensão dos direitos políticos por três anos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos.

João apelou, mas o Tribunal de Justiça manteve a condenação.

Ainda inconformado, o condenado interpôs recurso especial.

Durante a tramitação do recurso especial, sobreveio a Lei nº 14.230/2021, que promoveu amplas alterações na Lei de Improbidade Administrativa. Entre as mudanças, houve a revogação do inciso I do art. 11 da LIA e a modificação das sanções aplicáveis aos atos que violam princípios da Administração.

João, então, peticionou ao STJ sustentando que a conduta a ele imputada tornou-se atípica com a nova lei e que as alterações benéficas deveriam ser aplicadas retroativamente.

O STJ concordou com a defesa de João?

Em parte.

O STJ reconheceu que a conduta de Carlos permanece típica como ato de improbidade administrativa, havendo continuidade típico-normativa. Contudo, determinou a aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 para afastar a sanção de suspensão dos direitos políticos.

Vamos entender.

Retroatividade da lei mais benéfica no âmbito da improbidade administrativa

A Constituição Federal prevê, no art. 5º, inciso XL, que "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu".

A doutrina majoritária e a jurisprudência têm reconhecido que esse princípio se aplica também ao Direito Administrativo Sancionador, no qual se insere a improbidade administrativa, ainda que de forma mitigada. O STF enfrentou a questão no julgamento do Tema 1199 da Repercussão Geral (RE 843.989/PR), fixando a seguinte tese:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa — é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Em outras palavras: o STF adotou uma retroatividade mitigada. As normas mais benéficas quanto à tipicidade (exigência de dolo, revogação de tipos) aplicam-se aos processos sem trânsito em julgado. Porém, as regras sobre prescrição e os efeitos da coisa julgada são preservados.

No caso concreto, houve abolição da figura típica?

NÃO. Considera-se que houve abolição da figura típica se a conduta, anteriormente enquadrada no inciso revogado, não for mais disciplinada em nenhum outro dispositivo do art. 11 da Lei nº 8.429/92 que ainda esteja em vigor.

Se a conduta continua proibida em outro dispositivo do art. 11, considera-se que houve continuidade típico-normativa.

No caso de João, embora o inciso I do art. 11 tenha sido revogado, a conduta de frustrar o procedimento licitatório com o objetivo de beneficiar terceiros permanece tipificada no inciso V do art. 11:

Art. 11. (...)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

As instâncias ordinárias reconheceram expressamente que João fez o direcionamento das contratações para beneficiar seu parente. Essa circunstância demonstra a presença do dolo específico exigido pela nova legislação: João agiu de forma voluntária, com consciência da ilicitude, e com o objetivo de obter benefício indevido para terceiros (seu familiar).

Portanto, há continuidade típico-normativa. A conduta, antes enquadrada no art. 11, inciso I (revogado), passou a se subsumir ao art. 11, inciso V, da LIA.

O dolo específico exigido pela nova lei

A Lei nº 14.230/2021 exige, para a configuração do ato de improbidade que viola princípios da Administração, a comprovação de dolo específico.

Esse dolo específico é composto por três elementos:

- voluntariedade do ato — o agente pratica a conduta de forma livre e consciente;
- consciência da ilicitude — o agente sabe que está agindo de forma contrária ao Direito;
- finalidade de obter proveito ou benefício indevido — para si ou para terceiro.

Conforme entendimento do STJ, não é necessário que a sentença utilize a expressão “dolo específico”. Basta que as circunstâncias do caso demonstrem que o agente agiu de forma intencional, sabendo da ilegalidade, com o objetivo de beneficiar a si mesmo ou a terceiros.

Suspensão dos direitos políticos

Uma das sanções do ato de improbidade é a suspensão dos direitos políticos.

A Lei nº 14.230/2021 alterou as sanções aplicáveis aos atos do art. 11:

Art. 12, III - Antes da Lei nº 14.230/2021	Art. 12, III - Depois da Lei nº 14.230/2021
Suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos	Não há mais suspensão dos direitos políticos
Perda da função pública	Não há mais perda da função pública
Multa civil de até 100 vezes a remuneração	Multa civil de até 24 vezes a remuneração
Proibição de contratar por 3 anos	Proibição de contratar por até 4 anos

João havia sido condenado à suspensão dos direitos políticos. Ocorre que, como vimos acima, a Lei nº 14.230/2021 excluiu essa sanção para os atos do art. 11 da LIA. Essa exclusão deve ser aplicada retroativamente para os processos em que ainda não houve trânsito em julgado.

Em suma:

Embora a Lei 14.230/2021 tenha revogado o inciso I do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, há continuidade típico-normativa quando a contratação direta irregular é realizada com dolo específico, ou seja, com o propósito de beneficiar indevidamente o próprio agente ou terceiros. Nesses casos, a conduta enquadra-se no inciso V do art. 11 da LIA.

Por outro lado, deve ser aplicada retroativamente, aos processos sem trânsito em julgado, a alteração mais benéfica promovida no art. 12, inciso III, da LIA, afastando-se a sanção de suspensão dos direitos políticos para os atos de improbidade que violam princípios da Administração Pública.

Diante da superveniência da Lei n. 14.230/2021 e da nova redação conferida ao art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se aplicar retroativamente tal previsão mais benéfica ao réu, para afastar a penalidade de suspensão dos direitos políticos.

STJ. 2ª Turma. AgInt nos EDcl no AREsp 2.047.048-SP, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, julgado em 16/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a natureza jurídica da improbidade administrativa e qual a relevância dessa classificação para a aplicação de garantias constitucionais?

A improbidade administrativa é classificada, segundo visão majoritária, no campo do Direito Administrativo Sancionador. Essa classificação é relevante porque abre margem para a aplicação suavizada de garantias constitucionais originalmente previstas para as sanções penais, como o princípio da retroatividade da lei mais benéfica. O substrato normativo da Lei de Improbidade Administrativa implica sanções graves, como perda da função pública, suspensão de direitos políticos e pesadas multas civis, o que justifica a incidência de princípios típicos do Direito Público punitivo, em homenagem à segurança jurídica e à proteção de direitos fundamentais.

O princípio da retroatividade da lei mais benéfica (*lex mitior*) aplica-se integralmente às normas de improbidade administrativa?

Não. Embora o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica esteja previsto no art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, a Constituição não traz previsão expressa que assegure essa retroatividade fora do campo estritamente penal. No âmbito da improbidade administrativa, aplica-se uma fórmula de retroatividade mitigada, que beneficia o réu quando o processo não estiver coberto pela coisa julgada, no que se refere à configuração do ilícito (dolo, tipicidade, exclusão da modalidade culposa), mas não altera o cômputo prescricional estabelecido sob a lei anterior.

Qual foi a tese fixada pelo STF no Tema 1199 (RE 843.989/PR) a respeito da aplicação retroativa da Lei 14.230/2021?

O STF fixou quatro pontos principais: (1) é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade, exigindo-se o elemento subjetivo dolo nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA; (2) a norma benéfica que revogou a modalidade culposa é irretroativa em relação à coisa julgada e ao processo de execução das penas; (3) a Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos culposos praticados na vigência do texto anterior, desde que sem condenação transitada em julgado, devendo o juízo analisar eventual dolo; e (4) o novo regime prescricional é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais apenas a partir da publicação da lei.

Como se configura o dolo específico exigido para a caracterização de ato de improbidade administrativa após a Lei 14.230/2021?

O dolo específico da improbidade administrativa, previsto no art. 1º, § 2º e no art. 11, §§ 1º e 2º da Lei 8.429/92, com redação dada pela Lei 14.230/21, é formado por três elementos: a voluntariedade do ato, a consciência da ilicitude pelo agente público e a existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem. Esses elementos são aferíveis pelas circunstâncias e provas do caso concreto, sendo necessário e suficiente que o julgador aponte as razões de seu convencimento, ainda que não mencione expressamente o nome do instituto.

O que é a continuidade típico-normativa e como ela se aplica aos atos de improbidade administrativa após a revogação de dispositivos da Lei 8.429/92?

A continuidade típico-normativa ocorre quando uma conduta que era tipificada em determinado dispositivo legal revogado continua sendo ilícita por se enquadrar em outro dispositivo vigente. No contexto da improbidade administrativa, mesmo com a revogação do art. 11, inciso I, da LIA, condutas que demonstrem não apenas ilegalidade, mas também dolo específico e o fim de obter benefício indevido para si ou para outrem, podem se enquadrar no inciso V do art. 11 da LIA. Assim, não há atipicidade superveniente quando presentes os elementos exigidos pela nova tipificação.

A Lei 14.230/2021 permite a aplicação retroativa de normas mais benéficas quanto às sanções previstas para atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública?

Sim. Diante da superveniência da Lei 14.230/2021 e da nova redação conferida ao art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se aplicar retroativamente a previsão mais benéfica ao réu. Especificamente, as alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021 afastam a possibilidade de aplicação das penas de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública para atos de improbidade que atentem contra os princípios da Administração Pública, mantendo-se apenas a proibição de contratar com o Poder Público.

A contratação direta sem licitação configura automaticamente ato de improbidade administrativa após a Lei 14.230/2021?

Não. A mera ilegalidade na contratação desprovida de licitação não é suficiente para configurar ato de improbidade administrativa. É necessário que, além da ilegalidade, esteja presente o dolo específico do agente, caracterizado pela consciência da ilicitude e pelo fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem. Quando o vício na contratação direta se soma a circunstâncias especiais que denotam a má-fé do agente e seu intuito de obter vantagem indevida, reconhece-se a tipificação no art. 11, inciso V, da LIA, configurando a continuidade típico-normativa.

DIREITO AMBIENTAL

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL

O reconhecimento de ausência de justa causa para o prosseguimento de ação penal em face de atipicidade da conduta não impede o prosseguimento de demanda civil para apuração de responsabilidade ambiental

Importante!!!

ODS 16

Caso hipotético: Regina era diretora do Grupo Serrano, que operava uma fábrica de celulose em Minas Gerais e, entre 1988 e 1990, construiu duas barragens para armazenar rejeitos industriais. Essas barragens foram planejadas como medida provisória, devendo depois ser substituídas por solução definitiva. Porém, a empresa não esvaziou os reservatórios nem adotou alternativa adequada. Em 1996, o Grupo Serrano vendeu a fazenda onde estavam as barragens para outra empresa, sem desativá-las. Em março de 2003, uma das barragens rompeu-se e despejou milhões de litros de resíduos tóxicos nos rios, gerando grave desastre ambiental. O MPF propôs ação civil pública contra os envolvidos (inclusive Regina) e também foi instaurada ação penal pelos mesmos fatos. No âmbito criminal, o STJ trancou a ação penal contra Regina por atipicidade da conduta, entendendo que ela já não tinha poder de agir para evitar o rompimento após a venda do imóvel. Essa decisão criminal, contudo, não impede sua responsabilização civil ambiental.

A responsabilização civil por danos ambientais possui natureza objetiva e propter rem, bastando a demonstração de conduta, dano e nexo causal, sendo irrelevante a comprovação

de culpa, e admitindo-se a responsabilização de antigos proprietários e administradores por omissões praticadas antes da transferência do domínio do bem.

O rompimento de barragem e o consequente dano ambiental podem ensejar indenização por dano moral coletivo, sendo cabível a inversão do ônus da prova em favor do meio ambiente, à luz dos princípios da prevenção e da precaução.

A sentença penal absolutória por atipicidade da conduta não impede a responsabilização civil, em razão da independência relativa entre as instâncias penal e cível, salvo quando reconhecida expressamente a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

STJ. 1ª Turma. AREsp 2.328.127-RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Rel. para acórdão Min. Regina Helena Costa, julgado em 9/12/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Regina era diretora do Grupo Serrano, conglomerado que operava uma fábrica de celulose no interior de Minas Gerais.

Entre 1988 e 1990, a empresa construiu duas barragens para armazenar rejeitos industriais (lixívia), que antes eram despejados diretamente nos rios da região.

Ocorre que essas barragens foram projetadas como soluções provisórias, com prazo máximo de utilização de dois anos. Após esse período, a empresa deveria adotar uma solução definitiva, como a aquisição de caldeiras para reaproveitamento dos resíduos. No entanto, o Grupo Serrano jamais providenciou o esvaziamento dos reservatórios nem implementou alternativa adequada.

Em 1996, o Grupo Serrano vendeu a fazenda onde estavam localizadas as barragens para a empresa Florestal Mantiqueira Ltda. A venda foi realizada sem que os reservatórios tivessem sido esvaziados ou desativados.

Em março de 2003, ou seja, nove anos após a transferência da propriedade, uma das barragens rompeu-se, liberando milhões de litros de resíduos tóxicos nos rios, causando grave desastre ambiental.

O Ministério Públíco Federal ajuizou ação civil pública contra todos os envolvidos, incluindo Regina, buscando indenização por danos ambientais. Em paralelo, foi instaurada ação penal pelos mesmos fatos.

Na esfera criminal, o STJ concedeu habeas corpus para trancar a ação penal contra Regina, reconhecendo a atipicidade da conduta. Entendeu-se que, embora Regina tivesse o dever de desativar o reservatório quando a propriedade pertencia ao Grupo Serrano, ela não detinha mais o “poder de agir” para evitar o rompimento após a venda do imóvel em 1996.

Regina sustentou que essa decisão deveria repercutir na esfera civil, impedindo sua responsabilização na ação civil pública.

Essa tese foi aceita pelo STJ? O reconhecimento de ausência de justa causa para o prosseguimento de ação penal em face de atipicidade da conduta impede o prosseguimento de demanda civil para apuração de responsabilidade ambiental?

NÃO.

Independência relativa entre as instâncias civil e penal

O ordenamento jurídico brasileiro adota o princípio da independência relativa entre as instâncias civil e penal. Isso significa que, em regra, a absolvição criminal não vincula o juízo cível, salvo em duas hipóteses específicas: quando a sentença penal reconhecer categoricamente a inexistência material do fato ou negar a autoria.

É o que estabelecem o art. 935 do Código Civil e o art. 66 do Código de Processo Penal:

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Em palavras mais simples: somente quando o juízo criminal afirmar que o fato não existiu ou que o réu definitivamente não foi o autor é que haverá repercussão obrigatória na esfera civil. Qualquer outro fundamento absolutório (como insuficiência de provas, excludentes de ilicitude ou atipicidade da conduta) não impede a apuração de responsabilidade civil.

Atipicidade penal não equivale a inexistência do fato

A atipicidade significa que a conduta não se enquadra em nenhum tipo penal previsto em lei. Trata-se de um juízo técnico-jurídico sobre a adequação típica, e não sobre a realidade fática dos acontecimentos. Quando o juízo criminal reconhece a atipicidade, ele não está dizendo que o fato não ocorreu, nem que o réu não praticou a conduta. Está apenas afirmando que aquela conduta, embora tenha existido, não configura crime.

Por isso, a absolvição por atipicidade não produz coisa julgada na esfera civil. O ilícito civil possui autonomia em relação ao ilícito penal — uma conduta pode não ser crime e, ainda assim, gerar o dever de indenizar.

A Responsabilidade civil ambiental possui um regime próprio

A responsabilidade civil por danos ambientais possui regime jurídico diferenciado, fundado na teoria do risco integral. Nos termos do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981:

Art. 14 (...)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

Da mesma forma, a Constituição Federal, em seu art. 225, § 3º, prevê:

Art. 225 (...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Esse regime se caracteriza por três elementos fundamentais: a responsabilidade é **objetiva** (independe de culpa), **solidária** (todos os causadores respondem pela integralidade do dano) e possui natureza **propter rem** (adere à propriedade e pode ser exigida de qualquer integrante da cadeia dominial).

Nexo de causalidade ampliado no Direito Ambiental

O STJ adota compreensão ampliada do nexo de causalidade em matéria ambiental. Segundo a jurisprudência da Corte, “para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem” (REsp 650.728/SC, Rel. Min. Herman Benjamin).

Essa perspectiva decorre da própria natureza dos danos ambientais, que frequentemente resultam de múltiplas causas concorrentes. A doutrina especializada denomina esse fenômeno de dispersão do nexo causal: o dano ecológico raramente tem origem em uma única fonte linear, sendo produto da confluência de ações e omissões de diversos agentes ao longo do tempo.

Nesse contexto, o alienante de imóvel degradado não se exonera automaticamente do dever de indenizar pela simples transferência da propriedade. Conforme decidiu a Primeira Seção do STJ no Tema Repetitivo

1.204, o anterior proprietário somente se libera se comprovar não ter concorrido, direta ou indiretamente, para o resultado lesivo.

Por que a absolvição criminal não vinculou o juízo cível no caso concreto?

Na esfera penal, para configuração dos crimes omissivos impróprios, exige-se que o agente detenha o poder de agir, ou seja, a possibilidade concreta de evitar o resultado. Após a venda do imóvel, Regina não tinha mais como determinar o esvaziamento dos reservatórios ou a desativação da barragem, pois a propriedade já pertencia a terceiros. Por isso, o STJ reconheceu a atipicidade: faltava um dos elementos objetivos do tipo penal omissivo.

Já na esfera civil ambiental, a análise é distinta. O que se examina é se o agente, por ação ou omissão, contribuiu de alguma forma para a cadeia causal que resultou no dano. Regina e o Grupo Serrano construíram as barragens, sabiam que eram provisórias, tinham conhecimento de que os reservatórios deveriam ser esvaziados e, mesmo assim, venderam o imóvel sem adotar qualquer providência. Essa omissão (anterior à transferência da propriedade) constitui causa relevante do desastre ambiental.

No caso analisado, o STJ concedeu habeas corpus para trancar a ação penal contra Regina por atipicidade da conduta, ao fundamento de que ela não detinha mais o poder de agir após a venda do imóvel.

Contudo, essa decisão não reconheceu a inexistência material do fato (o rompimento da barragem efetivamente ocorreu) nem negou a autoria (Regina era diretora do grupo que construiu as barragens e se omitiu no dever de esvaziá-las).

Assim, a absolvição criminal não produziu efeitos na esfera civil. A responsabilidade de Regina permanece configurada em razão das omissões praticadas quando a propriedade ainda pertencia ao Grupo Serrano, notadamente a não desativação dos reservatórios que, desde 1991, já deveriam ter sido esvaziados.

Em suma:

O reconhecimento de ausência de justa causa para o prosseguimento de ação penal em face de atipicidade da conduta não impede o prosseguimento de demanda civil para apuração de responsabilidade ambiental.

STJ. 1ª Turma. AREsp 2.328.127-RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Rel. para acórdão Min. Regina Helena Costa, julgado em 9/12/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Como o tema já foi cobrado em prova:

Ano: 2025 Banca: Fundação Carlos Chagas – FCC Prova: FCC - PGE TO - Procurador - 2025

Uma empresa do setor de mineração, operando com todas as licenças e autorizações válidas, foi surpreendida pelo rompimento de uma de suas barragens de rejeitos. O evento ocorreu durante uma tempestade de proporções e intensidade sem precedentes históricos na região, um fenômeno natural que a empresa alega ser de força maior. O vazamento de material tóxico contaminou um rio próximo, causando a morte de milhares de peixes e a inviabilização do abastecimento de água para uma cidade vizinha, que dependia do manancial.

De acordo com o regime da responsabilidade civil ambiental no Brasil e a jurisprudência dominante dos Tribunais Superiores, a

E. empresa poderá ser civilmente exonerada caso seja absolvida na esfera penal pela ausência de provas suficientes para a condenação. (Incorreto)

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a teoria adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro para fundamentar a responsabilidade civil por danos ambientais?

O ordenamento jurídico brasileiro adota a teoria do risco integral para fundamentar a responsabilidade civil por danos ambientais, conforme o art. 225, § 3º, da Constituição Federal e o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. Essa teoria viabiliza que todos os sujeitos responsáveis pela causação de ofensas ao meio ambiente, independentemente da presença de culpa, sejam chamados a integrar a lide, vedando-se a invocação de excludentes de responsabilidade.

Quais são os pressupostos necessários para a configuração da responsabilidade civil ambiental?

A responsabilização civil ambiental é de natureza objetiva, demandando tão somente a constatação de conduta lesiva, do dano e do nexo causal entre ambos. Dispensa-se, portanto, a averiguação acerca do elemento subjetivo, ou seja, não se investiga dolo ou culpa do poluidor, pois o risco da atividade substitui a análise da conduta.

O que se entende por dispersão do nexo causal em matéria ambiental e qual a sua relevância para a responsabilização dos infratores?

A dispersão do nexo causal é um fenômeno caracterizado pela ausência de correlação unívoca entre a ação de um indivíduo e a ofensa ambiental em sua integralidade, uma vez que o dano pode resultar da confluência de causas e concusas concorrentes, simultâneas ou sucessivas. Seu acatamento acrítico esvazia o dever de reparação integral, razão pela qual a constatação de lesão ecológica deve ser apreciada de maneira objetiva e tomando por parâmetro avaliação conjuntural de ações ou omissões singulares.

Qual é a amplitude do nexo de causalidade para fins de responsabilização civil ambiental?

Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem. Essa perspectiva ampliada permite que a relação de causa e efeito seja verificada entre quaisquer condutas ativas ou omissivas das quais resultem lesão ao meio ambiente, praticadas por todos os sujeitos da respectiva cadeia causal.

Qual é o fundamento para a inversão do ônus probatório em favor do meio ambiente nas ações de responsabilidade civil ambiental?

A inversão do ônus probatório em favor do meio ambiente é um critério jurídico decorrente dos princípios da prevenção e da precaução. Presume-se o nexo causal entre a conduta ilícita e o evento danoso, de modo que todo aquele que, por conduta individual própria, contribui direta ou indiretamente para a eclosão de macro lesão intolerável ao meio ambiente deve ser responsabilizado pelo pagamento de compensação financeira pelos danos ecológicos.

Em que consiste o princípio da relativa independência entre as instâncias civil e penal e quais são suas exceções?

Os arts. 66 do Código de Processo Penal e 935 do Código Civil consagram o princípio da relativa independência entre as instâncias civil e penal, possibilitando apurações distintas no âmbito de cada esfera de responsabilidade. A exceção ocorre quando há prevalência da jurisdição criminal quanto à afirmação categórica acerca da inocorrência material do fato ou quando peremptoriamente afastada a contribuição do agente para sua prática.

A absolvição criminal fundada na atipicidade da conduta impede a responsabilização civil ambiental do agente?

Não. O reconhecimento da atipicidade penal não induz obrigatoriedade produção de efeitos sobre as demais órbitas de responsabilização. A absolvição por atipicidade, embora ateste não constituir crime a conduta praticada, nada diz a respeito de ilícitos de outra natureza, de modo que remanesce viável a continuidade de apurações civis para verificação de eventual responsabilidade ambiental.

Qual é a natureza jurídica da obrigação de reparar danos ambientais em relação à propriedade e quais são as suas consequências?

A lesão ambiental detém natureza propter rem, ou seja, a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade. Essa característica viabiliza o acionamento de quaisquer dos sujeitos integrantes da cadeia dominial, isolada ou cumulativamente, sendo possível cobrar do atual proprietário as condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos.

Segundo o Tema Repetitivo n. 1.204 do STJ, a transmissão da propriedade afasta automaticamente a responsabilidade do alienante pelos danos ambientais?

Não. Conforme o entendimento vinculante da Primeira Seção do STJ no Tema Repetitivo n. 1.204, a transmissão de propriedade, por si só, não afasta a responsabilidade do alienante pelo dever de indenizar os danos ambientais. A exoneração do anterior proprietário somente ocorre se restar provado que ele não concorreu para o resultado lesivo, direta ou indiretamente.

Qual é a consequência jurídica da omissão no cumprimento de deveres ambientais quando o agente detinha o poder de agir para evitar o dano?

A omissão no cumprimento de deveres ambientais, quando o agente detinha o poder de agir para evitar o dano, configura conduta equiparada à ação para fins de responsabilização civil ambiental. Quem não faz quando deveria fazer ou quem deixa fazer integra a cadeia causal do dano ecológico, respondendo solidariamente pela reparação, independentemente de culpa, em conformidade com a teoria do risco integral e o princípio da *restitutio in integrum* dos danos ambientais.

CÓDIGO FLORESTAL

É obrigatória a aplicação retroativa do art. 15 do novo Código Florestal, conforme decidido pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade

Assunto já apreciado no Info 768-STJ

ODS 16

Caso hipotético: João era proprietário de uma fazenda e foi constatado que ele não havia destinado área suficiente para a Reserva Legal, conforme exigia o antigo Código Florestal. Por isso, o Ministério Público ajuizou ação civil pública contra ele. Porém, antes do julgamento definitivo, entrou em vigor o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), cujo art. 15 passou a permitir que a APP fosse computada no percentual da Reserva Legal. É possível aplicar a regra nova, de forma que a situação do imóvel de João deixa de ser irregular, pois a APP já existente no imóvel pode completar o percentual exigido.

O novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) pode ser aplicado retroativamente a fatos anteriores à sua vigência, conforme decidido pelo STF no julgamento das ADIs 4.901, 4.902, 4.903, 4.937 e da ADC 42, que declararam a constitucionalidade de diversos dispositivos da referida lei, incluindo aqueles que permitem a incidência de normas com eficácia retroativa a circunstâncias pretéritas.

STJ. 1ª Turma. EDcl no AgInt no REsp 1.700.760-SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 7/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Em que consiste a área de reserva legal?

Reserva legal é...

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

Natureza

A Área de Reserva Legal consiste em uma limitação ao direito de propriedade (limitação administrativa existente em função do princípio da função socioambiental da propriedade).

Trata-se de obrigação “propter rem”, ou seja, é uma obrigação que acompanha a coisa e vincula todo e qualquer proprietário ou possuidor de imóvel rural, já que adere ao título de propriedade ou à posse.

Quem tem o dever de preservar a área de reserva legal? Só o proprietário?

NÃO. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa não apenas pelo proprietário, como também pelo possuidor ou por qualquer outra pessoa que ocupe, a qualquer título, a área, seja ele uma pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado (art. 17, *caput*).

Admite-se algum tipo de atividade econômica na área de reserva legal?

SIM. Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama (art. 17, § 1º).

Qual é o tamanho da área de reserva legal?

Será um percentual do imóvel baseado na região do país onde ele está situado e na natureza da vegetação. A Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) prevê os percentuais de cada imóvel rural que deverão ser separados e protegidos como área de reserva legal. Veja:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I — localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II — localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Nos parágrafos do art. 12 estão previstas situações em que é possível alterar o percentual mínimo da área de reserva legal. A depender do grau de complexidade do concurso público que você está prestando, vale a pena fazer uma leitura desses dispositivos.

Onde fica a área de reserva legal dentro do imóvel rural? Em outras palavras, em um sítio, por exemplo, como a pessoa sabe onde está a área de reserva legal? É o proprietário/possuidor que define isso?

NÃO. A localização da área de Reserva Legal dentro da propriedade ou posse rural deverá ser aprovada pelo órgão estadual integrante do SISNAMA ou instituição por ele habilitada, conforme os critérios previstos no art. 14 do Código Florestal.

Existem imóveis rurais que não precisam constituir área de reserva legal?

SIM. Segundo prevê os §§ 6º a 8º do art. 12, não será exigida Reserva Legal para:

- empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto;
- áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica;
- áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

Áreas de Preservação Permanente (APP)

Área de Preservação Permanente (APP) é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, III, da Lei nº 12.651/2012).

Cômputo da APP no percentual da Reserva Legal

O novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) autorizou que a APP fosse considerada para cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel. Veja:

Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:
I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;
II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e
III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.

Essa previsão do art. 15 representou uma “redução de proteção ambiental. Isso porque a legislação revogada, em regra, não admitia o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da reserva legal, que deviam ser somadas, salvo expressas exceções.” (AMADO, Frederico. *Sinopse de Direito Ambiental*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 177).

Explicando melhor:

- legislação anterior: o proprietário teria que proteger a área da Reserva Legal e mais a APP;
- art. 15 da Lei nº 12.651/2012: na contagem do que é Reserva Legal, já se pode utilizar a APP (diminui a área protegida).

Alguns autores alegaram que esse art. 15 do novo Código Florestal seria inconstitucional porque implicaria um retrocesso na proteção do meio ambiente, afrontando, portanto, o art. 225 da CF/88. O STF acolheu esse argumento?

NÃO. O STF declarou a constitucionalidade do art. 15 da Lei nº 12.651/2012 tendo em vista que ele está de acordo com o “desenvolvimento nacional” (art. 3º, II, da CF/88) e o “direito de propriedade” (art. 5º, XXII, da CF/88).

Confira o trecho da ementa do julgado na parte que trata sobre o art. 15 do Código Florestal:

(...) As Áreas de Preservação Permanente são zonas específicas nas quais se exige a manutenção da vegetação, como restingas, manguezais e margens de cursos d’água. Por sua vez, a Reserva Legal é um percentual de vegetação nativa a ser mantido no imóvel, que pode chegar a 80% (oitenta por cento) deste, conforme localização definida pelo órgão estadual integrante do Sisnama à luz dos critérios previstos no art. 14 do novo Código Florestal, dentre eles a maior importância para a conservação da biodiversidade e a maior fragilidade ambiental.

Em regra, consoante o caput do art. 12 do novo Código Florestal, a fixação da Reserva Legal é realizada sem prejuízo das áreas de preservação permanente. Entretanto, a incidência cumulativa de ambos os institutos em uma mesma propriedade pode aniquilar substancialmente a sua utilização produtiva.

O cômputo das Áreas de Preservação Permanente no percentual de Reserva Legal resulta de legítimo exercício, pelo legislador, da função que lhe assegura o art. 225, § 1º, III, da Constituição, cabendo-lhe fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos, inclusive o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CRFB) e o direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CRFB). Da mesma forma, impedir o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da extensão da Reserva Legal equivale a tolher a prerrogativa da lei de fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos; Conclusão: Declaração de constitucionalidade do artigo 15 do Código Florestal; (...)

STF. Plenário. ADC 42, Rel. Luiz Fux, julgado em 28/02/2018.

Veja como o tema foi cobrado em prova:

- (Juiz Federal TRF3 2018) Recentemente o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade 4901, 4902, 4903, 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade 42, as quais tratavam de diversos dispositivos da Lei nº 12.651/2012, denominada Código Florestal. De acordo com referido julgamento, marque verdadeiro ou falso:
Embora tenha reconhecido a constitucionalidade da maior parte dos dispositivos do Código Florestal, o Supremo Tribunal Federal também admitiu que a redução da área de reserva legal prevista na norma estabeleceu um padrão de proteção ambiental inferior ao que existia antes de sua vigência, em afronta ao princípio da vedação ao retrocesso e em contrariedade ao artigo 225 da Constituição Federal. (errado)

O art. 15 do Código Florestal pode ser aplicado para situações consolidadas antes de sua vigência?

SIM.

Vamos entender melhor o assunto com a seguinte situação hipotética:

João é proprietário de uma fazenda.

Ficou constatado que ele não destinou área suficiente para a reserva florestal legal, conforme o antigo Código Florestal e a Lei estadual nº 9.989/98, de São Paulo.

Diante disso, o Ministério Público ajuizou ação civil pública contra João.

Ocorre que, antes que a ação fosse julgada, entrou em vigor o novo Código Florestal.

Com o art. 15 da Lei Federal nº 12.651/2012 ficou autorizado o cômputo da APP para a fixação da reserva legal. Logo, se considerado o novo Código Florestal, não haveria irregularidade no imóvel de João.

O novo Código Florestal pode ser aplicado retroativamente a situações consolidadas sob a legislação anterior?

SIM.

O STJ, em juízo de retratação após determinação do STF, negou provimento ao recurso especial do Ministério Público, reconhecendo a plena aplicabilidade do art. 15 do Código Florestal de 2012 e a possibilidade de cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo do percentual da reserva legal, mesmo para situações consolidadas antes da nova lei.

O entendimento anterior do STJ

Durante anos, o STJ entendeu que o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) não poderia retroagir para atingir situações consolidadas sob a vigência da legislação anterior.

Isso era baseado em dois fundamentos:

- de um lado, invocava-se o princípio *tempus regit actum*, segundo o qual os fatos devem ser regidos pela lei vigente ao tempo de sua ocorrência;
- de outro, aplicava-se o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, argumentando-se que o novo diploma estabelecia padrão de proteção inferior ao anteriormente existente.

O STJ entendia que a instituição da área de reserva legal deveria se amparar na legislação vigente ao tempo da infração ambiental, afastando-se a autorização para compensação da APP no cômputo da reserva legal prevista no art. 15 da Lei nº 12.651/2012.

O julgamento das ADIs e da ADC pelo STF

Isso mudou após STF julgar, em conjunto, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, bem como a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42.

Nesse julgamento, o STF declarou a constitucionalidade da maior parte dos dispositivos questionados do Novo Código Florestal, inclusive daqueles que estabelecem regras de transição para regularização de áreas consolidadas, as chamadas disposições transitórias (arts. 59 a 68).

Entre os dispositivos validados está justamente o art. 15, que permite o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo do percentual da reserva legal.

O STF rechaçou o argumento de que a aplicação retroativa do novo Código Florestal violaria o princípio da vedação ao retrocesso ambiental. Entendeu que as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelo legislador, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social e o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos.

Em palavras mais simples: não cabe ao Judiciário desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador.

Quanto às disposições transitórias, o STF destacou que regimes de transição entre marcos regulatórios são legítimos por imperativos de segurança jurídica e de política legislativa. Os Programas de Regularização Ambiental previstos no art. 59 da Lei nº 12.651/2012 alcançam até mesmo ilícitos praticados antes de 22 de julho de 2008, transformando o infrator de outrora em agente de recuperação das áreas degradadas.

Reclamações constitucionais e a revisão da jurisprudência do STJ

Após o julgamento das ADIs e da ADC, o STF passou a acolher reclamações constitucionais contra decisões do STJ que negavam a aplicação retroativa do novo Código Florestal.

Diante disso, o STJ reconheceu a necessidade de adequação de seu entendimento.

Em suma:

A eficácia retroativa da Lei nº 12.651/2012 permite o reconhecimento de situações consolidadas e a regularização ambiental de imóveis rurais levando em conta suas novas disposições, e não à luz da legislação vigente na data dos ilícitos ambientais.

STJ. 1ª Turma. AgInt no REsp 1.668.484-SP, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF da 5ª Região), julgado em 5/12/2022 (Info 768).

Em adequação ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, o novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) deve retroagir para atingir situações consolidadas sob a vigência de lei ambiental anterior, sob pena de o argumento da irretroatividade esvaziar a força normativa do dispositivo legal e implicar recusa à eficácia vinculante das decisões do STF proferidas nas ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e na ADC 42.

STJ. 1ª Turma. EDcl no AgInt no REsp 1.700.760-SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 7/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

O que o STF decidiu no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 42 em relação ao novo Código Florestal?

O STF declarou a constitucionalidade da maior parte dos dispositivos impugnados da Lei nº 12.651/2012, incluindo aqueles que estabelecem regras de transição e regularização de situações consolidadas em áreas de preservação permanente e reserva legal, reconhecendo a legitimidade constitucional do Poder Legislativo para instituir regimes de transição entre marcos regulatórios, por imperativos de segurança jurídica e política legislativa.

Por que não se pode invocar o princípio da vedação ao retrocesso ambiental para afastar a aplicação de dispositivos do novo Código Florestal declarados constitucionais pelo STF?

Após o julgamento das ADIs e da ADC pelo STF, não se permite alegar princípios do Direito Ambiental, como precaução, prevenção e vedação ao retrocesso, para inviabilizar a aplicação prática de dispositivos da codificação florestal reconhecidos como constitucionais. A desqualificação de regra legal sob o genérico

rótulo de "retrocesso ambiental" ignora as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes.

Qual a natureza das disposições transitórias do Código Florestal de 2012 e qual sua finalidade?

As disposições transitórias do Código Florestal (arts. 59 a 68) apresentam natureza de normas de regularização, destinadas ao acertamento de irregularidades ambientais do passado. O art. 59 institui os Programas de Regularização Ambiental para alcançar ilícitos praticados antes de 22.7.2008, transformando o infrator de outrora em agente de recuperação das áreas degradadas, com sujeição à autuação e punição caso não adira ou descumpra os ajustes firmados.

O que dispõe o art. 15 do Código Florestal de 2012 e qual a consequência de sua declaração de constitucionalidade?

O art. 15 da Lei n. 12.651/2012 admite o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo do percentual da reserva legal. Com a declaração de constitucionalidade pelo STF, não se justifica o afastamento de sua aplicação, ainda que sob as vestes de questão de direito intertemporal de natureza infraconstitucional, pois inexiste questão legal de conflito de leis no tempo a justificar solução diversa.

O novo Código Florestal aplica-se a ações civis públicas ambientais em curso, a cumprimentos de sentença já transitada em julgado e a execuções de Termos de Ajustamento de Conduta firmados sob legislação anterior?

Sim. O STF não estabelece distinção entre essas hipóteses, impondo a incidência da Lei n. 12.651/2012 em todos esses cenários. A edição do novo Código Florestal constitui fato modificativo de direitos nos termos do art. 493 do CPC, incidindo a cláusula rebus sic stantibus em sentença transitada em julgado atinente à recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal.

INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA

A existência da Licença Ambiental Única, emitida por órgão estadual, não obsta, por si só, a atuação fiscalizatória dos demais órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)

ODS 13 E 16

Caso hipotético: a empresa Agropecuária Alfa era dona de um imóvel rural na Amazônia, onde exercia atividade agropecuária amparada por uma Licença Ambiental Única (LAU) emitida pelo órgão ambiental do Estado. Essa licença autorizava a manutenção de apenas 50% do imóvel como Reserva Legal. No entanto, o Código Florestal estabelece que, em imóveis localizados na Amazônia Legal em área de floresta, a Reserva Legal deve corresponder a no mínimo 80% da área total, o que configurava violação da legislação ambiental. Ao fiscalizar a área, o IBAMA identificou a irregularidade e lavrou auto de infração, além de embargar as atividades. A empresa impetrou mandado de segurança alegando que a licença estadual teria presunção de legitimidade e que o IBAMA não poderia autuar sem antes anular o ato estadual, defendendo ainda que apenas o ente licenciador deveria fiscalizar para evitar bis in idem. O STJ rejeitou os argumentos da empresa afirmando que a existência de licença estadual não impede a atuação fiscalizatória do IBAMA.

A competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA.

Assim, havendo omissão do órgão estadual na fiscalização ambiental, mesmo que outorgante da licença, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa.

A competência de um ente federativo para licenciar não exclui, necessariamente, a competência do outro para fiscalizar. Dessa forma, a existência de licenciamento ambiental

estadual, enquanto não anulado, não obsta por si só a atuação fiscalizatória da autarquia federal.

STJ. 1ª Turma. REsp 1.971.073-MT, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, julgado em 7/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

A empresa Agropecuária Alfa era proprietária de um imóvel rural situado na Amazônia Legal. Ali ela desenvolvia atividade agropecuária autorizada por uma Licença Ambiental Única (LAU) expedida pelo órgão ambiental do Estado de Mato Grosso.

Este documento autorizava a manutenção de apenas 50% da área como Reserva Legal.

Ocorre que o art. 12, inciso I, alínea "a", do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) estabelece que, em imóveis situados na Amazônia Legal em área de floresta, a reserva deve ser de, no mínimo, 80%:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

(...)

I - localizado na Amazônia Legal:

a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;

Desse modo, havia uma violação do Código Florestal.

O IBAMA realizou fiscalização e percebeu a irregularidade.

Diante disso, o IBAMA lavrou auto de infração e embargou as atividades agropecuárias desenvolvidas na área.

A empresa impetrou mandado de segurança argumentando que a licença estadual possuía presunção de legitimidade e que o IBAMA não teria competência para autuar sem antes anular o ato administrativo estadual.

A defesa sustentou que, conforme o regime de competências do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei nº 6.938/1981, o ente que licencia deveria ser o único a fiscalizar, para evitar o *bis in idem* (dupla punição).

Depois de tramitar pelas instâncias ordinárias, a controvérsia chegou até o STJ.

Os argumentos da empresa foram acolhidos pelo STJ?

NÃO. A existência de licença ambiental concedida por órgão estadual não impede a atuação fiscalizatória do IBAMA.

Competência comum em matéria ambiental

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 23, incisos VI e VII, que a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas e da flora constituem competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

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

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Essa previsão constitucional consagra o chamado **federalismo cooperativo** em matéria ambiental, segundo o qual todos os entes federativos têm o dever de atuar na defesa do meio ambiente. Não se trata de competência exclusiva de um ou outro ente, mas de responsabilidade compartilhada.

Distinção entre competência para licenciar e competência para fiscalizar

Não se pode confundir a competência para licenciar com a competência para fiscalizar. São duas atribuições distintas que, embora relacionadas, possuem regimes jurídicos próprios.

O fato de determinado órgão ambiental ser o responsável pela concessão do licenciamento não significa que apenas ele possa exercer a fiscalização sobre a atividade licenciada.

Em palavras mais simples: uma coisa é o órgão que autoriza o funcionamento de determinada atividade (licenciamento); outra, bem diferente, é o poder de verificar se essa atividade está sendo exercida em conformidade com a legislação ambiental (fiscalização).

Unicidade do licenciamento versus pluralidade da fiscalização

A Lei Complementar nº 140/2011 regulamentou o art. 23 da Constituição Federal e estabeleceu normas de cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. Um de seus objetivos foi evitar a sobreposição de procedimentos de licenciamento, consagrando o princípio da unicidade do licenciamento ambiental.

Isso significa que o procedimento de licenciamento tramita perante apenas um dos entes federativos, evitando duplicidades que poderiam gerar insegurança jurídica e desperdício de recursos.

Contudo, essa unicidade é apenas procedural e diz respeito ao licenciamento. Quanto à fiscalização, a lógica é diferente: todos os entes federativos mantêm sua competência fiscalizatória, independentemente de quem tenha concedido a licença.

O poder de polícia ambiental do IBAMA

O poder de polícia ambiental encontra fundamento no próprio art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente. Esse dever se concretiza, entre outras formas, por meio da fiscalização exercida pelos órgãos ambientais.

A Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) é expressa ao atribuir competência fiscalizatória aos órgãos integrantes do SISNAMA:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitanias dos Portos, do Ministério da Marinha.

(...)

Assim, o IBAMA, como autarquia federal integrante do SISNAMA, possui competência para fiscalizar atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente em todo o território nacional, ainda que o licenciamento tenha sido concedido por órgão estadual ou municipal.

A presunção de legitimidade do ato administrativo não afasta a fiscalização

A empresa impetrante alegou que a licença estadual gozava de presunção de legitimidade e que, enquanto não fosse anulada, o IBAMA não poderia atuar.

O STJ rejeitou essa alegação.

A presunção de legitimidade do ato administrativo não tem o condão de impedir que outro órgão ambiental exerça sua competência fiscalizatória. São planos distintos: a validade formal da licença é uma questão; a conformidade da atividade com a legislação ambiental é outra.

Eventual irregularidade na atividade (ainda que amparada por licença) pode e deve ser fiscalizada pelos órgãos competentes. Do contrário, bastaria a obtenção de uma licença (ainda que em desconformidade com a legislação federal) para blindar o empreendedor de qualquer fiscalização por parte dos demais entes.

Posição do STF

O § 3º do art. 17 da LC 140/2011 prevê que:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

(...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

O STF, ao julgar a ADI 4.757/DF, interpretou o art. 17, § 3º, da LC 140/2011 conforme a Constituição e firmou o entendimento de que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

O critério da prevalência de auto de infração do órgão licenciador (art. 17, § 3º) não garante, de forma satisfatória e adequada, o dever de proteção do meio ambiente. Isso porque o órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização pode ser omissivo ou falhar em sua atuação. Neste caso, deve-se permitir a atuação supletiva dos órgãos ambientais dos outros entes federados. Assim, por exemplo, se o órgão ambiental municipal, que inicialmente seria competente, nos termos do art. 17, § 3º, for omissivo, os órgãos ambientais estadual ou federal poderão atuar supletivamente para prevenir ou reparar situação de ilícito ou dano ambiental.

Desse modo, o STF disse que esse § 3º do art. 17 deve ser interpretado assim: a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, se ficar comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

No exercício da cooperação administrativa cabe atuação suplementar — ainda que não conflitiva — da União com a dos órgãos estadual e municipal.

STF. Plenário. ADI 4757/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

Vedaçāo ao bis in idem sancionatório

É importante fazer uma ressalva: embora todos os entes federativos possam fiscalizar, não se admite a cumulação de sanções administrativas pelo mesmo fato infracional. Ou seja, o particular não pode sofrer múltiplas penalidades administrativas, aplicadas por diferentes entes, em razão de uma mesma conduta. No caso concreto, não havia sobreposição de sanções. Isso porque o órgão estadual não havia aplicado qualquer penalidade. A atuação do IBAMA representou o legítimo exercício de sua competência fiscalizatória comum.

Inaplicabilidade da teoria do fato consumado

Por fim, vale registrar que o STJ possui entendimento sumulado no sentido de que não se aplica a teoria do fato consumado em matéria ambiental:

Súmula 613-STJ: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.

Assim, eventual consolidação de situação fática irregular não gera direito adquirido à manutenção de práticas lesivas ao meio ambiente.

Em suma:

A existência da Licença Ambiental Única, emitida por órgão estadual, não obsta, por si só, a atuação fiscalizatória dos demais órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

STJ. 1^a Turma. REsp 1.971.073-MT, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, julgado em 7/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

No mesmo sentido:

O IBAMA possui o dever-poder de fiscalizar e exercer poder de polícia sobre qualquer atividade que coloque em risco o meio ambiente, mesmo que a competência para o licenciamento ambiental seja de outro órgão público. A competência para licenciar não se confunde com a competência para fiscalizar. A atuação supletiva de um ente federal é permitida, desde que comprovada omissão ou insuficiência na fiscalização pelo ente originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental, conforme interpretação do art. 17, § 3º, da LC 140/2011 pelo STF na ADI 4.757/DF.

STJ. 1^a Turma. AgInt no AREsp 1.624.736-MS, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 2/12/2024 (Info 22 - Edição Extraordinária).

DOD PLUS: LEI 15.190/2025 (LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL)

Os fatos envolvendo o julgado acima comentado ocorreram antes da Lei nº 15.190/2025, que é a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Ela estabelece normas gerais para o licenciamento de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente.

O art. 65 da Lei nº 15.190/2025, que foi originalmente vetado mas cujo veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, trouxe novas regras sobre a atuação fiscalizatória de órgãos ambientais de outros entes federativos quando já existe licenciamento expedido pelo órgão competente.

Veja a redação do dispositivo:

Art. 65. Quando o licenciamento ambiental tiver sido expedido pelo órgão ambiental competente, a atuação de órgãos ambientais de outros entes federativos observará o seguinte:

I - nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, as medidas para evitá-la, fazê-la cessar ou mitigá-la serão formalmente comunicadas ao órgão ambiental licenciador, cessando os efeitos da medida adotada pelo órgão ambiental não licenciador em caso de descumprimento;

II - a manifestação técnica do órgão licenciador prevalecerá, inclusive na situação da lavratura de 2 (dois) autos de infração ou de outras medidas pela mesma hipótese de incidência e na situação em que o órgão ambiental licenciador, cientificado pelo órgão ambiental não licenciador da lavratura de auto de infração ou da imposição de outras medidas, manifestar-se pela não ocorrência da infração.

Parágrafo único. Na ocorrência do previsto no inciso II do caput deste artigo, a manifestação do órgão ambiental licenciador fará cessar automaticamente os efeitos do auto de infração ou de outras medidas aplicadas pelo órgão ambiental não licenciador.

Analizando a literalidade do art. 65 da Lei nº 15.190/2025, verifica-se que o novo diploma legal vai além do que dispunha o art. 17, § 3º, da LC 140/2011.

Enquanto a LC 140/2011 apenas previa a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão licenciador (em caso de duplicidade), a nova lei estabelece que:

- as medidas adotadas pelo órgão não licenciador cessarão seus efeitos caso haja descumprimento da comunicação formal ao órgão licenciador (inciso I);
- a manifestação do órgão licenciador prevalecerá, inclusive quando este se manifestar pela não ocorrência da infração (inciso II);

c) a manifestação do órgão licenciador fará cessar automaticamente os efeitos do auto de infração ou de outras medidas aplicadas pelo órgão não licenciador (parágrafo único).

Assim, caso o art. 65 da Lei nº 15.190/2025 seja aplicado em sua literalidade e venha a ser considerado constitucional, há possibilidade de superação do entendimento do STJ.

Isso porque, sob a égide da nova lei, a simples existência de licença ambiental emitida pelo órgão competente passaria a restringir significativamente a atuação fiscalizatória dos demais órgãos do SISNAMA, que teriam suas medidas automaticamente cessadas caso o órgão licenciador se manifestasse em sentido contrário ou pela não ocorrência de infração.

Em outras palavras, enquanto o entendimento do julgado afirma que a licença “não obsta, por si só, a atuação fiscalizatória” dos demais órgãos, o art. 65 da Lei nº 15.190/2025 cria mecanismos que, na prática, podem esvaziar essa atuação ao subordiná-la à manifestação do órgão licenciador.

Há, contudo, questionamentos relevantes sobre a constitucionalidade do art. 65, especialmente quanto à sua compatibilidade com:

- o princípio da competência comum em matéria de proteção ambiental (art. 23, VI e VII, CF);
- o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, consagrado na jurisprudência do STF (ADI 4983);
- o dever do Poder Público de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput, CF).

Vale lembrar que o próprio veto presidencial ao art. 65, posteriormente derrubado pelo Congresso, apontava inconstitucionalidades no dispositivo.

Dessa forma, é provável que a questão seja levada ao STF para análise de constitucionalidade, o que poderá impactar definitivamente a aplicação do entendimento firmado no julgado.

OUTROS TEMAS

A manutenção de elevada quantidade de aves da fauna silvestre em cativeiro justifica a condenação ao pagamento de indenização por dano moral coletivo, uma vez que agride de forma intolerável o patrimônio ambiental coletivo, violando valores imateriais da coletividade

Importante!!!

ODS 3,15 E 16

Caso adaptado: João mantinha em sua residência, como hobby, 53 aves silvestres em gaiolas, sem autorização legal: 44 trinca-ferros, 5 coleirinhas, 1 sabiá-laranjeira, 1 tiziú, 1 pixoxó (espécie vulnerável) e 1 sabiá-coleira. A polícia apreendeu as aves. João foi condenado pelo art. 29 da Lei de Crimes Ambientais. Além disso, o Ministério Público ajuizou ação civil pública pleiteando indenização por danos morais coletivos. O STJ concordou com a condenação de João ao pagamento de danos morais coletivos.

A retirada de aves silvestres do seu habitat natural e sua manutenção em cativeiro impede o fluxo gênico, dificulta a formação de pares, a manutenção de populações nativas e a continuidade ecológica, configurando lesão difusa e transindividual, pois ofende os valores da sociedade, a biodiversidade, o equilíbrio ecológico e o patrimônio natural que pertence às presentes e futuras gerações, caracterizando, portanto, dano moral coletivo.

A quantidade elevada de aves apreendidas é circunstância relevante para a configuração do dano moral coletivo, especialmente quando se trata de espécies que movimentam intensamente o tráfico de fauna em razão de seu valor cultural e econômico, ou de espécies consideradas vulneráveis em listas oficiais, cuja retirada do meio natural reduz drasticamente o número de indivíduos aptos à reprodução e compromete o sucesso reprodutivo da espécie.

STJ. 2^a Turma. REsp 2.216.068-SP, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Rel. para acórdão Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 9/12/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação adaptada:

João criava pássaros em casa. Ele matinha em sua residência dezenas de aves silvestres em gaiolas. Em dezembro de 2019, a Polícia Militar recebeu uma denúncia anônima informando que João mantinha aves silvestres em cativeiro sem autorização. Os policiais foram até a residência de João e, com a sua autorização, entraram na casa onde encontraram 53 aves da fauna silvestre brasileira: 44 trinca-ferros, 5 coleirinhas, 1 sabiá-laranjeira, 1 tiziú, 1 pixoxó e 1 sabiá-coleira.

Na esfera criminal, Roberto foi condenado pelo crime do art. 29 da Lei nº 9.605/1998:

Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:

Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa.

Além disso, o Ministério Pùblico ajuizou ação civil pública ambiental contra João, pleiteando sua condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos.

O juiz julgou o pedido procedente e condenou João ao pagamento de R\$ 15.000,00 a título de danos morais coletivos, quantia a ser destinada ao Fundo Municipal de Meio Ambiente.

O réu apelou sustentando que as aves estavam saudáveis, foram imediatamente soltas e que não houve demonstração de qualquer repercussão negativa perante a coletividade.

O Tribunal de Justiça deu provimento à apelação e reformou a sentença para julgar improcedente o pedido. Para o TJ, embora configurado o ilícito ambiental, não ficou demonstrado o atingimento dos direitos de personalidade da coletividade, requisito indispensável para a caracterização do dano moral coletivo.

Inconformado, o Ministério Pùblico interpôs recurso especial, argumentando que o dano moral coletivo em matéria ambiental é presumido (*in re ipsa*), dispensando prova específica de abalo à comunidade.

O STJ deu provimento ao recurso do Ministério Pùblico?

SIM. O STJ, por maioria, deu provimento ao recurso especial do Ministério Pùblico para restabelecer a condenação por dano moral coletivo.

O dano moral coletivo em matéria ambiental

À luz do princípio da reparação integral, diante de uma infração ambiental não basta a recomposição dos danos materiais causados ao meio ambiente. É necessário também reparar a dimensão imaterial do dano, por meio do reconhecimento dos danos morais coletivos.

O dano moral coletivo ambiental possui natureza presumida (*in re ipsa*). Isso significa que, uma vez comprovada a ocorrência de lesão ambiental significativa, presume-se o dano moral coletivo, dispensando-se a demonstração específica de dor, sofrimento ou abalo psicológico da comunidade local. Essa compreensão decorre da própria natureza dos interesses difusos: não há como exigir prova de sentimentos subjetivos quando se trata de bens que pertencem a toda a coletividade de forma indivisível. Nesse sentido:

O dano moral coletivo em matéria ambiental deve ser aferido a partir de critérios objetivos e *in re ipsa*, não se vinculando à análise subjetiva da dor, sofrimento ou abalo psíquico da coletividade ou de grupo social específico.

STJ. 1^a Turma. AgInt no AREsp 2.699.877/MT, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 30/06/2025.

A necessidade de intolerabilidade do dano

É importante registrar que, embora o dano moral coletivo seja presumido, isso não significa que toda e qualquer infração ambiental gere automaticamente o dever de indenizar.

A responsabilidade civil por dano ambiental, ainda que objetiva, exige a demonstração de efetiva e relevante ofensa aos valores e interesses ambientais para justificar a reparação moral coletiva. É necessário, portanto, evidenciar a “intolerabilidade” do dano ambiental:

A constatação de danos imateriais ao meio ambiente não deflui, por si só, da atuação do agressor em descompasso com as regras protetivas do meio ambiente, reclamando, em verdade, a intolerabilidade da lesão à natureza.

STJ. 1ª Turma. REsp 2.200.069/MT, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 21/05/2025.

No caso concreto, a maioria dos Ministros entendeu que essa intolerabilidade estava presente.

A gravidade da conduta no caso concreto

A Ministra Maria Thereza de Assis Moura, cujo voto prevaleceu, destacou diversos elementos que evidenciam a gravidade da conduta praticada.

Em primeiro lugar, a quantidade de aves apreendidas era elevada: 53 exemplares. A retirada dessas aves de seu habitat natural impede o fluxo gênico, dificulta a formação de pares, prejudica a manutenção de populações nativas e compromete a continuidade ecológica.

Em segundo lugar, 44 trinca-ferros e 5 coleirinhas são espécies que movimentam intensamente o tráfico de fauna silvestre no Brasil, em razão de seu valor cultural e econômico em competições de canto. A captura e manutenção dessas aves alimenta um relevante mercado ilegal, inserindo-se em uma cadeia criminosa organizada.

Em terceiro lugar, o pixoxó (*Sporophila frontalis*) é espécie considerada vulnerável em listas oficiais. Sua retirada do meio natural é ainda mais lesiva porque reduz drasticamente o número de indivíduos aptos à reprodução, afeta populações pequenas e fragmentadas e compromete o sucesso reprodutivo da espécie, aproximando-a da extinção local ou regional.

O Ministro Afrânio Vilela acrescentou outro fundamento relevante: a reiteração delitiva. Consta dos autos que o réu já havia sido autuado por fatos idênticos em 2009 e 2015, demonstrando contumácia em violar a legislação ambiental. Essa recalcitrância justificaria, por si só, uma reprimenda mais intensa, a título de danos morais coletivos, com efeito preventivo.

A liberdade como direito inerente à fauna silvestre

A liberdade é um direito inerente à fauna silvestre.

A Declaração Universal dos Direitos dos Animais estabelece, em seu art. 4º, que “todo o animal pertencente a uma espécie selvagem tem o direito de viver livre no seu próprio ambiente natural, terrestre, aéreo ou aquático e tem o direito de se reproduzir”.

A utilização de animais silvestres como *hobby* pessoal viola valores ético-sociais de forma tão grave que configura crime, independentemente do sofrimento físico causado. O cativeiro retira das aves a liberdade de voo, a interação social com espécies semelhantes e o exercício de comportamentos naturais, como cantos territoriais, reprodução e forrageamento.

Assim, a manutenção de 53 aves silvestres em cativeiro configura lesão difusa e transindividual, pois ofende os valores da sociedade, a biodiversidade, o equilíbrio ecológico e o patrimônio natural que pertence às presentes e futuras gerações.

Em suma:

A manutenção de elevada quantidade de aves da fauna silvestre em cativeiro justifica a fixação de indenização por dano moral coletivo, uma vez que agride de forma intolerável o patrimônio ambiental coletivo, violando valores imateriais da coletividade.

STJ. 2ª Turma. REsp 2.216.068-SP, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Rel. para acórdão Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 9/12/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Dessa forma, o STJ deu provimento ao recurso especial para restabelecer a sentença de primeiro grau, que havia condenado o réu ao pagamento de R\$ 15.000,00 a título de danos morais coletivos.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA

Os juros moratórios e a correção monetária podem ser apreciados de ofício pelo juízo, por serem matérias de ordem pública, e sua modificação não caracteriza reformatio in pejus

ODS 16

Caso hipotético: Regina ajuizou ação contra o Distrito Federal e o IPREV pedindo isenção de imposto de renda e de contribuições previdenciárias, além da restituição dos valores descontados indevidamente desde sua aposentadoria. O juiz julgou os pedidos procedentes e determinou a devolução dos valores com correção pela taxa SELIC. O Distrito Federal apelou, questionando especificamente o uso da SELIC para todo o período, defendendo que antes de 2018 deveriam ser aplicados outros índices legais. O Tribunal de Justiça deu parcial provimento à apelação e redefiniu os índices, mas aplicou outros critérios diferentes daqueles que haviam sido pedidos pelo recorrente. O Distrito Federal recorreu ao STJ alegando que o TJ extrapolou os limites do pedido recursal. O STJ, contudo, não acolheu o recurso.

Os juros moratórios e a correção monetária, por se tratarem de matéria de ordem pública, podem ser apreciadas de ofício pelo magistrado, independentemente de solicitação ou recurso da parte, e a modificação dos seus termos não caracteriza reformatio in pejus.

STJ. 1ª Turma. AgInt no AREsp 2.821.566-DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 22/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Regina é professora aposentada do Distrito Federal desde 2013 e possui doença grave.

Regina ajuizou ação contra o Distrito Federal e o Instituto de Previdência dos Servidores (IPREV), pedindo:
a) a isenção de imposto de renda e das contribuições previdenciárias;

b) a restituição dos valores indevidamente descontados de imposto de renda e contribuições previdenciárias desde a aposentadoria.

O juiz julgou procedentes os pedidos e determinou a devolução dos valores, corrigidos pela taxa SELIC desde 2013.

O Distrito Federal apelou, contestando especificamente o uso da SELIC para todo o período. Argumentou que, para os valores anteriores a 2018, deveriam ser aplicados outros índices previstos na legislação.

O Tribunal de Justiça deu parcial provimento à apelação e redefiniu os índices de correção monetária.

Para o imposto de renda, determinou a aplicação do IPCA-E até novembro de 2021 e da SELIC a partir de dezembro de 2021.

Para a contribuição previdenciária, fixou o INPC até março de 2017 e a SELIC daí em diante.

O Distrito Federal interpôs recurso especial alegando que o Tribunal de Justiça teria extrapolado os limites do pedido recursal, violando os arts. 141, 492 e 1.013 do CPC.

O STJ acolheu a alegação do Distrito Federal?

NÃO.

A correção monetária e os juros de mora constituem matérias de ordem pública, podendo ser fixadas ou modificadas de ofício pelo magistrado, sem que isso configure julgamento *extra petita* ou violação ao princípio da *non reformatio in pejus*.

Correção monetária e juros de mora como consectários legais

Quando o juiz condena alguém ao pagamento de determinada quantia, a correção monetária e os juros de mora incidem automaticamente sobre o valor devido. Isso ocorre porque esses encargos não dependem de pedido expresso da parte. São o que a doutrina e a jurisprudência chamam de **consecutórios legais ou pedidos implícitos**.

O CPC/2015 acolheu expressamente essa lógica:

Art. 322. O pedido deve ser certo.

§ 1º Compreendem-se no principal os juros legais, a correção monetária e as verbas de sucumbência, inclusive os honorários advocatícios.

(...)

Em palavras mais simples: mesmo que a parte não peça expressamente a incidência de correção monetária e juros, o juiz deve aplicá-los, pois decorrem da própria lei.

Natureza de ordem pública

Mais do que simples consecutórios, a correção monetária e os juros de mora são considerados **matérias de ordem pública**. Isso significa que o Estado tem interesse direto na sua correta aplicação, independentemente da vontade das partes.

Por serem questões de ordem pública, o magistrado pode conhecê-las e fixá-las de ofício, isto é, sem provocação das partes e em qualquer grau de jurisdição.

E quanto aos limites do pedido e do efeito devolutivo?

O CPC estabelece que o juiz deve decidir nos limites do que foi pedido:

Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.

Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Esses dispositivos consagram o princípio da **congruência** (ou adstrição), segundo o qual a decisão judicial deve corresponder ao que foi pedido pelas partes.

No entanto, essa regra comporta exceções. É uma delas diz respeito justamente às matérias de ordem pública, que podem ser conhecidas de ofício. Como a correção monetária e os juros integram os pedidos implícitos (art. 322, §1º), sua fixação ou alteração pelo Tribunal não configura decisão fora dos limites do pedido.

E a reformatio in pejus?

A *reformatio in pejus* (reforma para pior) é a vedação de que o tribunal, ao julgar um recurso, piore a situação do recorrente além do que já estava decidido. Trata-se de garantia processual que decorre do efeito devolutivo dos recursos.

O Distrito Federal alegou que, ao redefinir os índices de correção monetária, o Tribunal teria violado essa garantia, piorando sua situação processual.

O STJ, contudo, rejeitou o argumento.

Como a correção monetária e os juros são matérias de ordem pública, sua fixação ou alteração pelo Tribunal (ainda que de ofício) **não caracteriza reformatio in pejus**. Isso porque não se trata de agravar a condenação, mas apenas de aplicar corretamente os encargos que já incidiram por força de lei.

Em suma:

Os juros moratórios e a correção monetária, por se tratarem de matéria de ordem pública, podem ser apreciadas de ofício pelo magistrado, independentemente de solicitação ou recurso da parte, e a modificação dos seus termos não caracteriza reformatio in pejus.

STJ. 1ª Turma. AgInt no AREsp 2.821.566-DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 22/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Por que os juros de mora e a correção monetária são considerados matérias de ordem pública no direito processual brasileiro?

Os juros de mora e a correção monetária são considerados matérias de ordem pública porque constituem consectários legais da condenação, ou seja, decorrem automaticamente da própria condenação principal, independentemente de pedido expresso da parte. Essa natureza decorre da necessidade de preservar o valor real da obrigação e compensar o credor pela demora no cumprimento, sendo questões que transcendem o interesse individual das partes e tocam a própria integridade do sistema jurídico.

Qual a consequência processual de os juros moratórios e a correção monetária serem qualificados como pedidos implícitos?

Por serem qualificados como pedidos implícitos, os juros moratórios e a correção monetária integram automaticamente a condenação, ainda que não haja requerimento expresso da parte autora. Isso significa que o juiz pode fixá-los independentemente de provocação, sem que isso configure julgamento extra petita, uma vez que tais verbas decorrem da própria natureza da obrigação reconhecida judicialmente.

É possível ao magistrado fixar ou modificar os critérios de juros moratórios e correção monetária sem provocação das partes?

Sim, é possível. Por se tratar de matéria de ordem pública, o magistrado pode apreciar de ofício a questão relativa aos juros moratórios e à correção monetária, fixando ou modificando seus termos independentemente de solicitação ou recurso da parte. Essa prerrogativa decorre justamente da natureza cogente dessas verbas enquanto consectários legais da condenação.

A modificação dos critérios de juros moratórios e correção monetária pelo tribunal, em sede recursal, caracteriza reformatio in pejus?

Não. A modificação dos termos relativos a juros moratórios e correção monetária não caracteriza reformatio in pejus, ainda que implique situação menos favorável ao recorrente exclusivo. Isso ocorre porque tais verbas, enquanto consectários legais da condenação e matéria de ordem pública, podem ser analisadas de ofício pelas instâncias ordinárias, afastando-se a alegação de reforma para pior.

Qual o requisito para que a matéria de juros moratórios e correção monetária seja conhecida de ofício pelo STJ?

O requisito é que a matéria tenha sido debatida no tribunal de origem. Embora os juros moratórios e a correção monetária possam ser analisados de ofício por se tratarem de matéria de ordem pública, o STJ, em sede de recurso especial, exige que a questão tenha sido objeto de discussão nas instâncias ordinárias, em observância ao requisito do prequestionamento e à natureza extraordinária do recurso especial.

TÉCNICA DE AMPLIAÇÃO DO COLEGIADO

É obrigatória a ampliação do colegiado (art. 942 do CPC) quando houver reforma não unânime de decisão de mérito em liquidação por arbitramento

ODS 16

Caso hipotético: o Banco Ipiranga A ajuizou ação de indenização contra o BACEN, alegando prejuízos decorrentes de intervenção indevida. A sentença reconheceu o direito à indenização e determinou que os valores fossem apurados em liquidação por arbitramento. Na liquidação, um primeiro perito judicial apresentou laudo com valor a ser pago, mas depois foi determinada nova perícia e o segundo perito, com metodologia diferente, concluiu que nada era devido, fixando a liquidação em zero; o juiz homologou esse segundo laudo e declarou a inexigibilidade do título. O Banco Ipiranga interpôs agravo de instrumento contra essa decisão. O BACEN, nas contrarrazões, sustentou que o recurso correto seria apelação, por entender que a decisão encerrava a liquidação. O TRF conheceu do agravo e, por maioria (2x1), deu provimento para anular a decisão e determinar o prosseguimento da primeira perícia.

No recurso especial, o BACEN alegou 1) erro grosseiro por uso inadequado do agravo de instrumento e 2) violação do art. 942 do CPC (julgamento ampliado).

O primeiro argumento foi rejeitado pelo STJ. Isso porque é cabível agravo de instrumento contra decisão que homologa laudo pericial e encerra a fase de liquidação, sob pena de preclusão.

O segundo argumento foi acolhido. A técnica de ampliação de colegiado prevista no art. 942 do CPC/2015 aplica-se no julgamento de agravo de instrumento quando houver reforma por maioria de decisão de mérito proferida em liquidação por arbitramento.

STJ. 2^a Turma. REsp 2.111.495-DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 12/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Técnica de julgamento do art. 942 do CPC/2015

O resultado do julgamento da apelação pode ser unânime (quando todos os Desembargadores concordam) ou por maioria (quando no mínimo um Desembargador discorda dos demais).

Se o resultado se der por maioria, o CPC prevê uma nova “chance” de a parte que “perdeu” a apelação reverter o resultado. Como assim?

Se o resultado da apelação for não unânime, o julgamento terá prosseguimento em uma nova sessão, que será marcada e que contará com a presença de novos Desembargadores que serão convocados, em número suficiente para garantir a possibilidade de inversão do resultado inicial.

Ex: o resultado da apelação foi 2x1; 2 Desembargadores votaram pelo provimento da apelação (em favor de João) e um Desembargador votou pela manutenção da sentença (em favor de Pedro); significa dizer que deverá ser designada uma nova sessão e para essa nova sessão serão convocados dois novos Desembargadores que também irão emitir votos; neste nosso exemplo, foram convocados 2 porque a convocação dos novos julgadores deverá ser em número suficiente para garantir a possibilidade de inversão do resultado inicial (se os dois novos Desembargadores votarem com a minoria, o placar se inverte para 3x2).

Veja a previsão legal:

Art. 942. Quando o resultado da apelação for não unânime, o julgamento terá prosseguimento em sessão a ser designada com a presença de outros julgadores, que serão convocados nos termos previamente definidos no regimento interno, em número suficiente para garantir a possibilidade de inversão do resultado inicial, assegurado às partes e a eventuais terceiros o direito de sustentar oralmente suas razões perante os novos julgadores.

A previsão deste art. 942 é chamada de “técnica de complementação de julgamento não unânime” ou “técnica de ampliação do colegiado”.

A técnica do art. 942 do CPC vale apenas para a apelação?

NÃO. Além da apelação, a técnica de julgamento prevista no art. 942 aplica-se também para o julgamento não unânime proferido em:

- ação rescisória, quando o resultado for a rescisão da sentença, devendo, nesse caso, seu prosseguimento ocorrer em órgão de maior composição previsto no regimento interno;
- agravo de instrumento, quando houver reforma da decisão que julgar parcialmente o mérito.

Hipóteses de cabimento

A técnica do art. 942 do CPC é aplicada em caso de acórdãos não unâimes (por maioria) proferidos em:		
APELAÇÃO	AGRADO DE INSTRUMENTO	AÇÃO RESCISÓRIA
Não importa se o Tribunal manteve ou reformou a sentença. Basta que o acórdão tenha sido por maioria.	Somente se o Tribunal reformou decisão que julgou parcialmente o mérito.	Se o resultado do acórdão for a rescisão da sentença.

Imagine agora a seguinte situação adaptada:

O Banco Ipiranga de Investimentos S/A ajuizou ação de indenização contra o Banco Central do Brasil (BACEN), alegando ter sofrido danos emergentes e lucros cessantes em razão de suposta intervenção indevida em suas atividades.

A sentença reconheceu o direito à indenização e determinou a apuração dos valores em liquidação por arbitramento.

Na fase de liquidação, foi nomeado perito judicial, que elaborou laudo técnico apontando determinado valor a ser pago pelo BACEN (primeira perícia).

Ocorre que, posteriormente, foi determinada a realização de nova perícia.

O segundo perito, utilizando metodologia diversa, concluiu pela **inexistência de valores a executar**, fixando a liquidação em zero.

O juiz homologou o segundo laudo pericial e declarou a inexigibilidade do título executivo.

Inconformado, o Banco interpôs agravo de instrumento contra essa decisão.

O BACEN apresentou contrarrazões sustentando que o recurso cabível seria a apelação, e não o agravo de instrumento, pois a decisão teria encerrado a fase de liquidação.

O Tribunal Regional Federal conheceu do agravo de instrumento e, no mérito, por maioria de votos (2x1), deu provimento ao recurso do Banco Ipiranga para anular a decisão agravada e determinar o prosseguimento da primeira perícia.

O BACEN interpôs recurso especial alegando duas questões:

- 1) houve erro grosseiro na interposição de agravo de instrumento, pois o recurso cabível seria apelação;
- 2) o TRF violou a técnica de julgamento ampliado prevista no art. 942 do CPC, já que, tendo havido reforma da decisão de mérito por maioria, deveria ter convocado outros julgadores para ampliar o colegiado.

O primeiro argumento do BACEN foi acolhido?

NÃO.

O recurso cabível contra a decisão que homologa laudo pericial e encerra a liquidação de sentença é o agravo de instrumento.

O CPC faz a seguinte distinção entre sentença e decisão interlocutória:

Art. 203. Os pronunciamentos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos.
--

§ 1º Ressalvadas as disposições expressas dos procedimentos especiais, sentença é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487, põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução.

§ 2º Decisão interlocutória é todo pronunciamento judicial de natureza decisória que não se enquadre no § 1º.

O CPC adotou um critério que combina conteúdo e finalidade: sentença é o ato que resolve o mérito (art. 487) ou extingue o processo sem resolução de mérito (art. 485), desde que ponha fim à fase cognitiva ou extinga a execução.

A liquidação de sentença, por sua vez, não constitui ação autônoma. Trata-se de mero módulo procedural que integra a fase de conhecimento, cuja finalidade é tornar líquido o título executivo judicial, permitindo o início do cumprimento de sentença.

A liquidação integra a fase de conhecimento. Isso porque a execução somente pode ser deflagrada quando o título executivo estiver líquido (STJ. 1ª Seção. EREsp 1.426.968/MG, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 13/6/2018).

Sendo assim, a decisão que homologa o laudo pericial e encerra a liquidação **não extingue a execução** (que sequer foi iniciada), razão pela qual não se enquadra no conceito de sentença do art. 203, § 1º. Trata-se, portanto, de **decisão interlocutória**.

O recurso cabível contra decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação é o agravo de instrumento:

Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre:
(...)

Parágrafo único. Também caberá agravo de instrumento contra decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença ou de cumprimento de sentença, no processo de execução e no processo de inventário.

Assim, não houve erro grosseiro na interposição do agravo de instrumento, mas sim a utilização do recurso tecnicamente adequado.

A técnica de julgamento ampliado do art. 942 do CPC aplica-se ao julgamento de agravo de instrumento em liquidação de sentença?

SIM, quando houver reforma, por maioria, de decisão de mérito proferida na liquidação.

A técnica de julgamento ampliado está prevista no art. 942 do CPC.

Veja o que diz o inciso II do § 3º do art. 942:

Art. 942. (...)
(...)

§ 3º A técnica de julgamento prevista neste artigo aplica-se, igualmente, ao julgamento não unânime proferido em:

I - ação rescisória, quando o resultado for a rescisão da sentença, devendo, nesse caso, seu prosseguimento ocorrer em órgão de maior composição previsto no regimento interno;

II - agravo de instrumento, quando houver reforma da decisão que julgar parcialmente o mérito.

Em palavras mais simples: quando o Tribunal, ao julgar um agravo de instrumento, reforma por maioria uma decisão de mérito, deve ampliar o colegiado convocando outros julgadores, de modo a garantir a possibilidade de inversão do resultado.

Existe posição doutrinária e jurisprudencial no sentido de que essa técnica não se aplicaria a agravo de instrumento oriundo de processo de execução ou cumprimento de sentença, por se tratar de fase eminentemente satisfativa, sem discussão de mérito propriamente dita.

Contudo, a situação é diferente quando se trata de liquidação de sentença. Como visto, a liquidação integra a fase de conhecimento, e a decisão que a resolve tem natureza de mérito, pois define o quantum debeatur, elemento essencial do título executivo.

O STJ já havia decidido nesse mesmo sentido:

A técnica de ampliação de colegiado prevista no artigo 942 do CPC/2015 aplica-se no julgamento de agravo de instrumento quando houver reforma por maioria de decisão de mérito proferida em liquidação por arbitramento."

STJ. 3ª Turma. REsp 1.931.969/SP, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 8/2/2022.

Voltando ao caso concreto

O Tribunal Regional Federal, ao julgar o agravo de instrumento, reformou por maioria (2x1) a decisão de primeiro grau que havia homologado o laudo pericial e fixado em zero o valor da liquidação.

Houve, portanto, reforma de decisão de mérito proferida em liquidação por arbitramento, por votação não unânime. Nessa hipótese, o Tribunal deveria ter observado a técnica de julgamento ampliado do art. 942 do CPC, convocando outros julgadores para prosseguimento do julgamento.

Como isso não ocorreu, o STJ deu parcial provimento ao recurso especial, determinando que o TRF da 1ª Região retome o julgamento do agravo de instrumento, exclusivamente quanto ao ponto em que houve dissenso, com observância do art. 942 do CPC.

Em suma:

A decisão que homologa laudo pericial e encerra a fase de liquidação de sentença possui natureza de decisão interlocutória, sendo impugnável por agravo de instrumento, sob pena de preclusão.

A técnica de ampliação de colegiado prevista no art. 942 do CPC aplica-se ao julgamento de agravo de instrumento quando houver reforma, por maioria, de decisão de mérito proferida em liquidação por arbitramento.

STJ. 2ª Turma. REsp 2.111.495-DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 12/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Como o assunto já foi cobrado em prova:

Ano: 2024 Banca: Centro de Seleção e de Promoção de Eventos UnB - CESPE CEBRASPE Prova: CESPE/CEBRASPE - DPE AC - Defensor Público - 2024

De acordo com o CPC e a jurisprudência do STJ, a técnica de ampliação do colegiado:

B. tem por objeto julgamentos não unâimes em qualquer espécie de recurso, inclusive agravo de instrumento interposto contra decisão sem julgamento do mérito. (Incorreto)

Ano: 2025 Banca: Fundação Getúlio Vargas – FGV Prova: FGV - TJ CE - Juiz Substituto - 2025

No que concerne à técnica de ampliação do órgão colegiado para votação não unânime, ela não incide no julgamento de:

A. agravo de instrumento interposto contra a decisão que julgou parcialmente o mérito, se a votação majoritária for no sentido da reforma do provimento recorrido. (Incorreto)

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a natureza jurídica da decisão que homologa laudo pericial e encerra a fase de liquidação de sentença?

A decisão que homologa laudo pericial e encerra a fase de liquidação de sentença possui natureza de decisão interlocutória, nos termos do art. 203, § 2º, do CPC, pois não se enquadra no conceito de sentença previsto no § 1º do mesmo dispositivo. Isso porque a liquidação de sentença não constitui processo de execução, mas sim módulo integrante da fase de conhecimento, de modo que a homologação do laudo pericial não configura extinção de execução.

Qual é o recurso cabível contra a decisão que homologa laudo pericial em liquidação de sentença por arbitramento?

O recurso cabível é o agravo de instrumento, conforme previsto no parágrafo único do art. 1.015 do CPC, que estabelece o cabimento desse recurso contra decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de reconhecer a recorribilidade via agravo de instrumento da decisão que homologa laudo pericial e encerra a fase de liquidação, sob pena de preclusão.

A liquidação de sentença integra a fase de conhecimento ou a fase executiva do processo?

A liquidação de sentença integra a fase de conhecimento do processo. Conforme jurisprudência firmada pela Primeira Seção do STJ, a liquidação não possui natureza de ação autônoma, constituindo mero módulo do procedimento do processo de conhecimento, e não se confunde com o processo de execução. Essa distinção é relevante porque a execução só pode ser deflagrada quando o título executivo encontrar-se líquido.

Em que consiste a técnica de julgamento ampliado prevista no art. 942 do CPC?

A técnica de julgamento ampliado consiste no prosseguimento do julgamento com a convocação de outros julgadores quando o resultado da apelação for não unânime. Os julgadores adicionais são convocados em número suficiente para garantir a possibilidade de inversão do resultado inicial, sendo assegurado às partes e a eventuais terceiros o direito de sustentar oralmente suas razões perante os novos julgadores. Os julgadores que já tiverem votado poderão rever seus votos por ocasião do prosseguimento do julgamento.

A técnica de julgamento ampliado do art. 942 do CPC aplica-se ao julgamento de agravo de instrumento?

Sim, mas apenas em hipóteses específicas. Conforme o art. 942, § 3º, II, do CPC, a técnica de julgamento ampliado aplica-se ao agravo de instrumento quando houver reforma da decisão que julgar parcialmente o mérito. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que essa técnica aplica-se no julgamento de agravo de instrumento quando houver reforma por maioria de decisão de mérito proferida em liquidação por arbitramento.

A técnica de julgamento ampliado aplica-se a agravo de instrumento interposto contra decisão proferida em processo de execução ou cumprimento de sentença?

Não. Há posição doutrinária e jurisprudencial consolidada no sentido de que a técnica de julgamento ampliado se dirige apenas às ações de conhecimento, não se aplicando a agravo de instrumento interposto contra decisão oriunda de processo de execução ou de cumprimento de sentença. Essa distinção é relevante porque a liquidação de sentença, diferentemente da execução e do cumprimento de sentença, integra a fase de conhecimento.

Por que a técnica de julgamento ampliado se aplica ao agravo de instrumento contra decisão proferida em liquidação de sentença, mas não contra decisão proferida em execução?

A distinção decorre da natureza jurídica de cada fase processual. A liquidação de sentença integra a fase de conhecimento, uma vez que a execução só pode ser deflagrada quando o título executivo encontrar-se líquido. Assim, sendo a liquidação parte da fase cognitiva, a técnica de julgamento ampliado do art. 942 do CPC é aplicável quando há reforma por maioria da decisão de mérito ali proferida. Já nas fases de execução e cumprimento de sentença, por não integrarem a fase de conhecimento, a técnica não é aplicável.

Qual é a consequência processual quando o tribunal deixa de observar a técnica de julgamento ampliado em hipótese de sua incidência obrigatória?

A inobservância da técnica de julgamento ampliado em hipótese de incidência obrigatória impõe a determinação de retomada do julgamento pelo tribunal de origem, com a ampliação do quórum nos termos do art. 942 do CPC. O prosseguimento do julgamento deve ocorrer única e exclusivamente quanto

ao ponto em que houve dissenso, com a convocação de julgadores em número suficiente para garantir a possibilidade de inversão do resultado inicial.

RECURSOS

Não cabe recurso especial para impugnar decisão que nega o sobrerestamento de processo na primeira instância em razão de afetação de tema repetitivo, por ausência de causa decidida e falta de comando normativo expresso

ODS 16

Caso hipotético: Ricardo foi condenado em ação de improbidade administrativa ao pagamento de multa civil, com sentença já transitada em julgado. Na fase de cumprimento de sentença iniciada pelo Ministério Público, surgiu controvérsia sobre o termo inicial para incidência de juros de mora e correção monetária: o MP adotou a data da sentença condenatória, enquanto Ricardo defendeu que deveria ser a data do trânsito em julgado, o que reduziria significativamente o valor executado. Como o STJ havia afetado essa mesma discussão ao rito dos recursos repetitivos (Tema 1.128/STJ), Ricardo pediu a suspensão do cumprimento de sentença até o julgamento definitivo do tema, mas o juiz indeferiu por inexistir determinação expressa do STJ para suspensão. O Tribunal de Justiça manteve a decisão, e Ricardo interpôs recurso especial alegando violação aos arts. 926 e 927 do CPC/2015.

O STJ não conheceu do recurso, entendendo que não cabia recurso especial nessa hipótese. A sistemática dos recursos repetitivos não impõe a suspensão automática dos processos em trâmite na primeira instância, salvo se houver expressa determinação no acórdão de afetação do tema.

A decisão que nega o sobrerestamento de processo por não enquadramento à tese em formação não possui carga decisória capaz de gerar prejuízo à parte, sendo, por isso, irrecorrível por meio de recurso especial.

A ausência de comando normativo específico nos arts. 926 e 927 do CPC/2015 impede a pretensão de sobrerestamento irrestrito das ações em qualquer fase processual.

A decisão sobre o sobrerestamento, por não encerrar causa decidida, não atende ao requisito constitucional do art. 105, III, da CF/1988, conforme a Súmula 735/STF.

STJ. 2^a Turma. AgInt no AREsp 2.780.620-SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Rel. para acórdão Min. Afrânio Vilela, julgado em 2/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Ricardo foi condenado em ação de improbidade administrativa ao pagamento de multa civil.

A sentença transitou em julgado.

O Ministério Público iniciou o cumprimento de sentença.

Ao calcular o valor devido, o órgão ministerial utilizou como termo inicial para a incidência de juros de mora e correção monetária a **data da sentença condenatória**.

Ricardo, porém, sustentou que o termo inicial deveria ser a **data do trânsito em julgado**, o que reduziria bastante o valor.

Ocorre que, naquele momento, o STJ havia afetado ao rito dos recursos repetitivos justamente essa questão: qual o termo inicial dos juros de mora e da correção monetária nas condenações por improbidade administrativa? Tratava-se do Tema 1.128/STJ.

Diante disso, Ricardo requereu ao juízo de primeira instância a suspensão do cumprimento de sentença até o julgamento definitivo do tema repetitivo pelo STJ, argumentando que a tese a ser fixada poderia reduzir substancialmente o valor executado.

O juiz indeferiu o pedido, entendendo que não havia ordem do STJ determinando a suspensão dos processos envolvendo esse tema.

Inconformado, Ricardo interpôs agravo de instrumento perante o Tribunal de Justiça, que manteve a decisão, sob o fundamento de que a sistemática dos recursos repetitivos não impõe suspensão automática dos processos em trâmite no primeiro grau quando não há determinação expressa nesse sentido.

Ricardo ingressou com recurso especial, alegando violação aos arts. 926 e 927 do CPC/2015, que tratam do dever dos tribunais de uniformizar sua jurisprudência e observar os precedentes vinculantes.

O STJ conheceu do recurso especial?

NÃO. O STJ entendeu que não cabe recurso especial nesta hipótese.

O que são os recursos repetitivos e por que eles podem suspender processos?

Quando milhares de processos no país discutem a mesma questão jurídica, o STJ pode selecionar alguns casos representativos e julgá-los pelo rito dos **recursos repetitivos**. A tese firmada nesse julgamento passa a valer para todos os demais casos semelhantes.

Para evitar decisões contraditórias enquanto o tema não é julgado, o STJ **pode** determinar a **suspensão dos processos** que tratam daquela matéria. Assim, todos aguardam a definição da tese para depois aplicá-la de forma uniforme.

Ocorre que essa suspensão **não é automática**. Quando o STJ afeta um tema ao rito dos repetitivos, ele decide expressamente se haverá ou não suspensão dos processos e qual será o alcance dessa suspensão (se atinge apenas recursos no segundo grau ou também processos em primeira instância).

No caso do Tema 1.128, o STJ **não determinou** a suspensão dos processos em primeiro grau. Por isso, o juiz e o Tribunal de Justiça negaram o pedido de Ricardo.

Porque os arts. 926 e 927 do CPC não ajudam Ricardo?

Ricardo alegou que o juiz deveria ter sobrestrado (suspandido) o processo com base nos arts. 926 e 927 do CPC. Esses artigos tratam do dever dos tribunais de manter sua jurisprudência estável e de observar os precedentes vinculantes (como súmulas e teses firmadas em repetitivos). Vejamos:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Ocorre que, conforme você viu acima, esses dispositivos não dizem que qualquer processo deve ser suspenso só porque existe um tema repetitivo pendente de julgamento.

Esses dispositivos apenas dizem que os juízes e Tribunais devem seguir os precedentes depois que eles são firmados. Eles não afirmam que todos os processos devem ficar suspensos enquanto se aguarda a definição do tema pelo STJ.

Por isso, o STJ entendeu que Ricardo usou uma fundamentação inadequada. Ele invocou dispositivos que não sustentam a sua pretensão. Quando isso acontece, diz-se que o recurso tem deficiência de fundamentação, o que atrai a Súmula 284/STF e impede seu conhecimento:

Súmula 284-STF: É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.

Para interpor recurso especial, a Constituição exige que a causa tenha sido “decidida” pelo tribunal de origem (art. 105, III). Mas o que significa “causa decidida”?

Significa uma decisão definitiva sobre determinada questão, e não uma decisão provisória que pode ser revista a qualquer momento.

A decisão que nega a suspensão do processo tem natureza **precária**. O juiz pode mudar de ideia depois, o tribunal pode rever a questão, e, principalmente, após o julgamento do tema repetitivo, o próprio processo será adaptado à tese firmada.

É diferente, por exemplo, de uma sentença que julga o mérito da causa. Ali há uma decisão definitiva sobre quem tem razão. Já a decisão sobre suspender ou não o processo é apenas uma questão de organização do andamento processual, sem definir nada sobre o direito das partes.

Por analogia, aplica-se a Súmula 735/STF, segundo a qual não cabe recurso extraordinário contra decisão que defere medida liminar. A lógica é a mesma: decisões provisórias e precárias não abrem a via dos recursos excepcionais.

Ausência de prejuízo para Ricardo

Todo recurso exige que a parte tenha interesse em recorrer, ou seja, que a decisão lhe cause algum prejuízo concreto.

A decisão que nega a suspensão do processo não causa prejuízo definitivo a Ricardo. Isso porque:

- se a tese do repetitivo for favorável a ele, o processo será adaptado posteriormente;
- se for desfavorável, a continuidade do processo não terá feito diferença;
- em qualquer caso, Ricardo terá oportunidade de fazer valer seus direitos no momento adequado.

Desse modo, Ricardo não perde nada de forma irreversível com a continuidade do processo. Se o repetitivo decidir a seu favor, o valor da execução será recalculado. Não há dano que justifique levar essa questão ao STJ.

A incoerência de admitir esse tipo de recurso especial

O CPC/2015 criou um sistema em que as instâncias de origem (tribunais estaduais e regionais federais) são responsáveis por verificar se um caso concreto se enquadra ou não em determinado tema repetitivo. Quando alguém interpõe recurso especial e o vice-presidente do tribunal de origem entende que o caso já está resolvido por um repetitivo, ele nega seguimento ao recurso. Contra essa decisão, cabe apenas **agravo interno** para o próprio tribunal de origem, e não recurso para o STJ.

Agora imagine a situação inversa: se o tribunal de origem entende que o processo não deve ser suspenso por um repetitivo, caberia recurso especial para o STJ?

O STJ entendeu que **não**, pois seria uma contradição:

Se não cabe recurso especial quando o tribunal aplica o repetitivo ao caso concreto...

... também não deve caber recurso especial quando o tribunal decide que o caso não precisa aguardar o repetitivo.

Além disso, aceitar esse tipo de recurso criaria um problema prático: qualquer pessoa, em qualquer processo do país, poderia alegar que seu caso tem relação com algum tema repetitivo e levar a questão diretamente ao STJ. O tribunal seria inundado de recursos discutindo apenas se processos devem ou não ficar suspensos, o que comprometeria gravemente a eficiência do sistema judicial.

Em suma:

Não é cabível o conhecimento de recurso especial contra julgado que decide positiva ou negativamente apenas sobre a conformação do caso à tese afetada ao rito dos recursos repetitivos para fins de sobrerestamento ou seguimento.

STJ. 2ª Turma. AgInt no AREsp 2.780.620-SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Rel. para acórdão Min. Afrânio Vilela, julgado em 2/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD PLUS: O TEMA 1.128 FOI DECIDIDO

O Tema 1.128 do STJ já foi decidido:

Na multa civil prevista na Lei 8.429/1992, a correção monetária e os juros de mora devem incidir a partir da data do ato ímpreto, nos termos das Súmulas 43 e 54/STJ.

STJ. 1ª Seção. REsp 1.942.196-PR, REsp 1.953.046-PR e REsp 1.958.567-PR, Rel. Min. Afrânio Vilela, julgados em 12/3/2025 (Recurso Repetitivo - Tema 1128) (Info 843).

EXECUÇÃO FISCAL

Na execução fiscal, o depósito judicial do valor integral da dívida faz cessar a responsabilidade do executado pelos juros de mora e correção monetária; não se aplica o Tema 677 do STJ para as execuções fiscais

Importante!!!

ODS 16

O Município ajuizou execução fiscal contra uma contribuinte e obteve a penhora do valor devido por meio do sistema SISBAJUD. O dinheiro foi convertido em depósito judicial. O juiz decidiu que, a partir do depósito, cessava a responsabilidade da executada pelos juros e correção monetária previstos na CDA, passando a incidir apenas os rendimentos pagos pela instituição financeira depositária. O Município recorreu alegando que o Tema 677 do STJ, que determina a incidência dos encargos moratórios até a efetiva entrega do dinheiro ao credor, deveria ser aplicado às execuções fiscais. O STJ não concordou com o Município.

Nos termos do art. 9º, § 4º, da LEF e do art. 151, II, do CTN, apenas o depósito em dinheiro tem o efeito de suspender a exigibilidade do crédito tributário e de fazer cessar a responsabilidade do executado pela atualização monetária e pelos juros de mora. A norma não diferencia se o depósito foi realizado de forma voluntária ou por bloqueio de ativos financeiros via SISBAJUD.

A tese jurídica fixada no Tema 677 do STJ ("na execução, o depósito efetuado a título de garantia do juízo ou decorrente da penhora de ativos financeiros não isenta o devedor do pagamento dos consectários de sua mora") foi firmada no âmbito de relações privadas, em cumprimento de sentença entre particulares, regidas pelas normas de direito privado. Pelo critério da especialidade, às execuções fiscais aplicam-se as disposições da Lei de Execuções Fiscais e do Código Tributário Nacional, o que afasta a aplicação do referido tema.

Uma vez efetivado o depósito judicial voluntário em dinheiro ou o bloqueio involuntário de ativos financeiros em valor correspondente à integralidade do crédito inscrito na CDA, cessa a responsabilidade do executado quanto à atualização monetária e aos juros de mora, ficando tais acréscimos limitados àqueles devidos pela instituição financeira depositária, conforme regras próprias de remuneração do capital depositado judicialmente.

Em execução fiscal, efetivado o depósito integral do valor exequendo, efetuado de forma voluntária ou involuntária, deve cessar a responsabilidade do executado quanto à atualização monetária e aos juros de mora incidentes sobre o débito.

STJ. 2ª Turma. REsp 2.213.669-PR, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 2/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Regina é proprietária de uma pequena loja (microempresa).

Em razão de dificuldades financeiras, ela deixou de pagar alguns tributos municipais, como o ISS e taxas de funcionamento.

O Município inscreveu os débitos em dívida ativa e ajuizou execução fiscal contra Regina cobrando o valor de R\$ 1.382,72, já incluídos juros, multa e demais encargos constantes na CDA.

Regina foi citada, mas não pagou nem ofereceu bens à penhora.

Diante disso, o Município requereu o bloqueio de ativos financeiros pelo sistema SISBAJUD.

O pedido foi deferido e o juiz conseguiu bloquear, nas contas bancárias de Regina, o valor integral da dívida atualizada.

Na decisão, o juiz determinou que o dinheiro penhorado fosse convertido em depósito judicial, ou seja, o valor sairia da conta de Renata e ficaria guardado em uma conta vinculada ao processo, sob controle do Judiciário.

O magistrado também decidiu que, a partir desse momento, Renata não seria mais responsável pelos juros de mora e pela correção monetária. Em outras palavras: a dívida pararia de aumentar contra a devedora. Dali em diante, o dinheiro depositado renderia apenas os juros pagos pelo próprio banco onde o numerário ficasse guardado.

O Município não concordou e interpôs agravo de instrumento, sustentando que o bloqueio de ativos financeiros convertido em depósito judicial não implica quitação do débito tributário. A Fazenda Municipal argumentou que a decisão do magistrado violou o que o STJ decidiu no Tema 677:

Na execução, o depósito efetuado a título de garantia do juízo ou decorrente da penhora de ativos financeiros não isenta o devedor do pagamento dos consectários de sua mora, conforme previstos no título executivo, devendo-se, quando da efetiva entrega do dinheiro ao credor, deduzir do montante final devido o saldo da conta judicial.

STJ. Corte Especial. REsp 1820963-SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 19/10/2022 (Recurso Repetitivo – Tema 677) (Info 755).

Segundo o Tema 677, nas execuções “comuns”, o simples depósito judicial do valor devido não libera o devedor dos juros e da correção monetária previstos no título. O devedor continua responsável por esses acréscimos até o momento em que o dinheiro for efetivamente entregue ao credor. Só aí se faz um acerto de contas, descontando o que o banco pagou de rendimentos sobre o depósito.

O Tribunal de Justiça, contudo, negou provimento ao agravo de instrumento afirmando que o Tema 677/STJ fica restrito às execuções comuns.

Ainda inconformado, o Município interpôs recurso especial ao STJ insistindo que o Tema 677/STJ se aplica também para a execução fiscal.

O STJ deu provimento ao recurso do Município? O Tema 677 do STJ se aplica às execuções fiscais? A Fazenda Pública pode exigir que os juros e a correção monetária previstos na CDA continuem incidindo mesmo após o depósito judicial do valor integral da dívida?

NÃO.

O Tema 677 do STJ foi firmado no contexto de execuções entre particulares e não se aplica às execuções fiscais, que possuem regramento próprio previsto na Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/1980) e no Código Tributário Nacional.

Nas execuções fiscais, o depósito judicial do valor integral da dívida (seja ele voluntário ou decorrente de bloqueio pelo SISBAJUD) faz cessar a responsabilidade do executado pelos juros de mora e pela correção monetária. A partir do depósito, os únicos acréscimos devidos são aqueles pagos pela instituição financeira depositária, conforme as regras de remuneração do capital depositado judicialmente.

Vejamos com calma os fundamentos dessa conclusão.

As formas de garantia do juízo na execução fiscal

A Lei nº 6.830/1980, conhecida como Lei de Execuções Fiscais (LEF), estabelece em seu art. 9º quatro modalidades pelas quais o devedor pode garantir o juízo na execução fiscal:

- Art. 9º Em garantia da execução, pelo valor da dívida, juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, o executado poderá:
- I - efetuar depósito em dinheiro, à ordem do Juízo em estabelecimento oficial de crédito, que assegure atualização monetária;
 - II - oferecer fiança bancária ou seguro garantia;
 - III - nomear bens à penhora, observada a ordem do artigo 11; ou
 - IV - indicar à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública.

Embora todas essas formas sejam aptas a garantir o processo e permitir, por exemplo, a oposição de embargos à execução, elas não produzem os mesmos efeitos jurídicos. A diferença fundamental está no tratamento dado ao depósito em dinheiro.

O efeito especial do depósito em dinheiro

O § 4º do art. 9º da LEF é expresso ao estabelecer que somente o depósito em dinheiro tem o poder de fazer cessar a responsabilidade do devedor pela atualização monetária e pelos juros de mora:

- Art. 9º (...)
- § 4º Somente o depósito em dinheiro, na forma do artigo 32, faz cessar a responsabilidade pela atualização monetária e juros de mora.

De acordo com esse dispositivo, quando o devedor deposita o valor integral da dívida em dinheiro, ele “congela” o débito. A partir desse momento, a dívida não cresce mais contra ele. O dinheiro depositado passa a render apenas os juros pagos pela instituição financeira, e esses rendimentos é que serão usados para compensar eventual demora no processo.

Essa regra se harmoniza com o art. 151, II, do Código Tributário Nacional, que prevê a suspensão da exigibilidade do crédito tributário quando há depósito do seu montante integral:

- Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:
- (...)
- II - o depósito do seu montante integral;

Se o contribuinte depositou tudo o que devia, o Fisco não pode mais cobrar aquela dívida enquanto ela estiver garantida. E se não pode cobrar, não faz sentido que a dívida continue crescendo.

Não importa se o depósito foi voluntário ou forçado

O art. 9º, § 4º da LEF não diferencia se o depósito foi feito por iniciativa do próprio devedor ou se decorreu de um bloqueio judicial de suas contas bancárias.

O § 2º do art. 11 da LEF reforça essa equiparação ao determinar que a penhora em dinheiro deve ser convertida em depósito judicial, produzindo os mesmos efeitos:

- Art. 11 (...)
- § 2º A penhora efetuada em dinheiro será convertida no depósito de que trata o inciso I do artigo 9º.

Assim, quando o juiz determina o bloqueio de valores pelo SISBAJUD e esse dinheiro é transferido para uma conta judicial, os efeitos são idênticos aos de um depósito voluntário: cessa a responsabilidade do devedor pelos juros e correção monetária previstos na CDA.

Por que o Tema 677 não se aplica às execuções fiscais?

O STJ apontou três razões para isso:

1º) O Tema 677 foi firmado em execuções envolvendo entre particulares

Os recursos especiais que deram origem ao Tema 677 (REsp 1.348.640/RS e REsp 1.820.963/SP) tratavam de cumprimento de sentença em ações entre particulares, ou seja, obrigações civis regidas pelo direito privado. O julgado não fez qualquer referência a dispositivos do CTN ou da Lei nº 6.830/1980.

2º) As execuções fiscais têm regramento próprio e especial

Pelo princípio da especialidade, às execuções fiscais aplicam-se prioritariamente as disposições da Lei de Execuções Fiscais e do Código Tributário Nacional.

Como vimos acima, esses diplomas contêm regra expressa determinando que o depósito integral faz cessar a responsabilidade do devedor pelos juros e correção monetária (art. 9º, § 4º, da LEF).

3º) A Fazenda Pública já tem tratamento diferenciado e mais favorável

A Lei Complementar nº 151/2015 estabelece que os depósitos judiciais em processos nos quais Estados, Distrito Federal ou Municípios sejam parte devem ser feitos em instituição financeira oficial.

70% do valor depositado é imediatamente transferido para a conta única do Tesouro do ente público:

Art. 3º A instituição financeira (...) transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos (...)

Assim, enquanto o credor privado só tem acesso ao dinheiro depositado ao final do processo, a Fazenda Pública recebe a maior parte do valor de forma praticamente imediata. Essa vantagem significativa justifica, em contrapartida, a limitação imposta pelos arts. 151, II, e 156, VI, do CTN e pelo art. 9º, § 4º, da LEF.

O STF, no julgamento da ADI 5.361/DF, declarou a constitucionalidade dessas regras:

É constitucional a Lei Complementar nº 151/2015, que dispõe sobre a destinação prioritária do montante de depósitos judiciais e administrativos, tributários e não tributários, para o pagamento de precatórios de qualquer natureza dos entes federados.

Essa lei não viola o direito de propriedade (arts. 5º, “caput”, e 170, II, CF/88) nem ofende os princípios do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88), da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88) e do não confisco. STF. Plenário. ADI 5.361/DF e ADI 5.463/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgados em 21/11/2023 (Info 1117).

Em suma:

Em execução fiscal, efetivado o depósito integral do valor exequendo, efetuado de forma voluntária ou involuntária, deve cessar a responsabilidade do executado quanto à atualização monetária e aos juros de mora incidentes sobre o débito.

O Tema 677 do STJ não se aplica às execuções fiscais.

STJ. 2ª Turma. REsp 2.213.669-PR, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 2/9/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Quais são as modalidades de garantia do juízo previstas no art. 9º da Lei de Execuções Fiscais?

O art. 9º da Lei n. 6.830/1980 prevê quatro modalidades de garantia do juízo na execução fiscal: o depósito em dinheiro, a prestação de fiança bancária, a nomeação de bens próprios à penhora e a indicação de bens de terceiros, desde que expressamente aceitos pela Fazenda Pública exequente.

Qual é o efeito distintivo do depósito em dinheiro em relação às demais modalidades de garantia do juízo na execução fiscal?

Embora todas as modalidades de garantia sejam aptas a viabilizar o regular prosseguimento da execução fiscal, apenas o depósito em dinheiro tem o condão de suspender a exigibilidade do crédito tributário e de fazer cessar a responsabilidade do executado pela atualização monetária e pelos juros de mora, conforme previsto no art. 151, II, do CTN e no art. 9º, § 4º, da LEF.

Há distinção, para fins de cessação dos encargos moratórios, entre o depósito em dinheiro realizado voluntariamente e aquele decorrente de bloqueio de ativos financeiros via SISBAJUD?

Não há distinção. A norma do art. 9º, § 4º, da LEF não diferencia se o depósito foi realizado de forma voluntária ou não. Assim, uma vez efetivado o depósito judicial voluntário em dinheiro ou mesmo realizado o bloqueio involuntário de ativos financeiros em valor correspondente à integralidade do crédito inscrito na CDA, cessa a responsabilidade do executado pela atualização monetária e pelos juros de mora.

Qual é o tratamento jurídico dado à penhora em dinheiro no âmbito da execução fiscal?

O § 2º do art. 11 da LEF dispõe que a penhora efetuada em dinheiro deve ser convertida no depósito previsto no art. 9º, I, da mesma lei, produzindo os mesmos efeitos jurídicos. Isso demonstra que o numerário tem o efeito legal de substituição imediata da garantia, convertendo-se em depósito judicial com efeitos próprios sobre a suspensão da exigibilidade e a paralisação da incidência de encargos moratórios.

Qual é o conteúdo da tese fixada no Tema 677 do STJ e por que ela não se aplica às execuções fiscais?

O Tema 677 estabelece que, na execução, o depósito efetuado a título de garantia do juízo ou decorrente da penhora de ativos financeiros não isenta o devedor do pagamento dos consectários de sua mora, devendo-se deduzir do montante final devido o saldo da conta judicial quando da efetiva entrega do dinheiro ao credor. Contudo, essa tese foi firmada em recursos que tratavam de cumprimento de sentença entre particulares, envolvendo obrigações civis regidas por normas de direito privado, não fazendo referência a dispositivos do CTN ou da Lei nº 6.830/1980.

Qual critério hermenêutico fundamenta a inaplicabilidade do Tema n. 677 do STJ às execuções fiscais?

O critério da especialidade. Às execuções fiscais aplicam-se as disposições específicas da Lei de Execuções Fiscais e do Código Tributário Nacional, que possuem regramento próprio sobre os efeitos do depósito em dinheiro. Como há disposição expressa de que o depósito do valor integral da dívida ativa exequenda faz cessar a responsabilidade pela atualização monetária e juros de mora, afasta-se a aplicação do Tema n. 677.

Qual é o fundamento para que a responsabilidade pelos acréscimos legais, após o depósito integral, recaia sobre a instituição financeira depositária?

Após o depósito integral do valor exequendo, a atualização monetária e os juros passam a ser devidos pela instituição bancária depositária, conforme regras próprias de remuneração do capital depositado judicialmente. A exigência de pagamento de encargos moratórios pelo executado após a realização do depósito acarretaria bis in idem, porquanto os valores depositados já estarão acrescidos de juros e correção monetária pagos pela instituição financeira.

DIREITO TRIBUTÁRIO**IMUNIDADE TRIBUTÁRIA**

O CEBAS vigente ou com renovação tempestiva protocolada gera presunção relativa de cumprimento dos requisitos do art. 14 do CTN para fins de imunidade tributária da entidade beneficiante de assistência social

ODS 10 E 16

Caso hipotético: Alfa é uma entidade beneficiante de assistência social, sem fins lucrativos e atuante na área da saúde. Ela possui CEBAS, certificado emitido pelo Poder Público que comprova, após análise documental, o cumprimento dos requisitos legais para o reconhecimento de sua condição beneficiante. Ao importar materiais para suas atividades, a entidade pediu à autoridade aduaneira a aplicação da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, c, da Constituição, para não pagar tributos federais incidentes na importação.

A autoridade aduaneira negou o pedido por dois motivos: (i) afirmou que o CEBAS não seria suficiente e que, a cada importação, a entidade deveria apresentar novamente toda a documentação exigida pelo art. 14 do CTN; e (ii) alegou que o CEBAS estava expirado e, como a renovação ainda não havia sido analisada pela Administração Pública, não haveria prova atual do direito à imunidade.

O STJ não concordou com as exigências da autoridade aduaneira.

O CEBAS constitui prova pré-constituída da condição da entidade para fins de imunidade tributária, gerando presunção relativa de atendimento aos requisitos do art. 14 do CTN.

A exigência de reapresentação, a cada operação de comércio exterior, de toda a documentação que já foi analisada pela Administração Pública no processo de certificação torna inócuas a finalidade do CEBAS, impõe custo de conformidade desproporcional e desrespeita os princípios da celeridade, da segurança jurídica e da razoabilidade.

Compete ao Fisco, e não à autoridade aduaneira, por meio de processo administrativo próprio, com contraditório e ampla defesa, desconstituir essa presunção.

A pendência de análise do pedido de renovação do CEBAS, protocolado tempestivamente pela entidade, prorroga a validade do certificado anterior e não pode constituir óbice à fruição da imunidade, sob pena de penalizar o contribuinte pela mora da Administração Pública.

STJ. 2^a Turma. AgInt no AREsp 1.942.242-SP, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, julgado em 7/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Alfa é uma entidade beneficiante de assistência social, sem fins lucrativos, que atua na área da saúde.

Como entidade beneficiante, Alfa possui o chamado CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social). Trata-se de um certificado expedido pelo Poder Público após análise documental, que atesta oficialmente que a entidade cumpre os requisitos legais para ser considerada beneficiante.

Em determinado momento, Alfa precisou importar materiais e equipamentos para suas atividades.

Ao tentar liberar essas mercadorias na alfândega, a entidade pediu para não pagar os tributos federais incidentes na importação (Imposto de Importação, IPI, PIS-Importação e COFINS-Importação), invocando a imunidade tributária prevista na Constituição Federal para entidades benéficas de assistência social prevista no art. 150, VI, "c", da CF/88 e no art. 9º do CTN:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

(...)

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

(...)

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nas mencionadas.

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

IV - cobrar impostos e a contribuição de que trata o inciso V do art. 195 da Constituição Federal sobre:

(...)

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo;

A autoridade aduaneira, no entanto, negou o pedido com base em dois argumentos:

1) Apresentar o CEBAS não basta.

Para a autoridade aduaneira, a cada importação, Alfa deveria juntar toda a documentação que comprova o cumprimento dos requisitos do art. 14 do CTN, como livros contábeis, balancetes e demonstrativos financeiros.

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do art. 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do art. 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do art. 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

2) O CEBAS da entidade havia expirado e mesmo ela tendo pedido a renovação, ainda não havia tido análise pela Administração Pública. Para a autoridade aduaneira, sem o CEBAS renovado, não haveria comprovação do direito à imunidade.

Mandado de segurança

A Alfa não concordou e impetrhou mandado de segurança argumentando que o CEBAS já representa a comprovação oficial de que a entidade cumpre os requisitos legais. Afinal, para obter esse certificado, ela já teve que apresentar toda essa documentação ao órgão competente. Exigir a mesma comprovação a cada operação de importação tornaria o certificado completamente inútil.

Além disso, a impetrante argumentou que a pendência de análise do pedido de renovação do CEBAS, protocolado tempestivamente pela entidade, prorroga a validade do certificado anterior e não pode constituir óbice à fruição da imunidade, sob pena de penalizar o contribuinte pela mora da Administração Pública.

Após tramitar pelas instâncias ordinárias, a controvérsia chegou até o STJ. Os argumentos da Alfa foram acolhidos pelo STJ?

SIM.

O que é o CEBAS e qual sua finalidade?

O CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social) é um documento oficial expedido pelo Poder Público que atesta a condição de entidade beneficiante de assistência social.

Esse certificado não é concedido de forma automática. Sua expedição ocorre somente após um rigoroso procedimento administrativo, no qual a entidade precisa demonstrar o cumprimento de diversos requisitos legais.

Entre os requisitos exigidos para a concessão do CEBAS, encontram-se exigências muito semelhantes e em alguns casos idênticas àquelas previstas no art. 14 do CTN, que condiciona a imunidade tributária das entidades benfeitoras.

Os requisitos do art. 14 do CTN

Conforme vimos acima, o art. 150, VI, da Constituição Federal prevê imunidade tributária para as entidades benfeitoras de assistência social.

Essa imunidade, contudo, não é automática.

O art. 14 do CTN estabelece os requisitos que a entidade deve observar:

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

- I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;
- II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;
- III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

Esses mesmos requisitos são verificados no procedimento de concessão do CEBAS. Por isso, quando o Poder Público expede o certificado, está atestando que a entidade cumpre essas exigências.

O CEBAS gera presunção de cumprimento dos requisitos legais

Todo ato administrativo goza de presunção de legitimidade e veracidade. Isso significa que, até prova em contrário, presume-se que o ato foi praticado conforme a lei e que as informações nele contidas são verdadeiras.

O CEBAS, como ato administrativo, não é diferente. Quando o Poder Público certifica que determinada entidade é benfeitora de assistência social, surge uma presunção relativa (*juris tantum*) de que ela preenche os requisitos para gozar da imunidade tributária.

Assim, quem possui o CEBAS válido tem a seu favor a presunção de que cumpre os requisitos do art. 14 do CTN.

Essa presunção, é claro, pode ser afastada. Mas quem deve fazer isso é a Administração Tributária, por meio de procedimento fiscalizatório próprio, com contraditório e ampla defesa, e não a autoridade aduaneira, de forma pontual, como condição para cada desembaraço de mercadorias.

A exigência casuística esvazia a finalidade do CEBAS

A finalidade do CEBAS é justamente conferir segurança jurídica e simplificar a fruição dos direitos da entidade certificada. Se, a cada operação de importação, a entidade tivesse que apresentar novamente toda a documentação contábil para provar o que já foi atestado pelo certificado, este se tornaria um documento inútil.

Essa exigência repetitiva impõe um ônus desproporcional à entidade, incompatível com a dinâmica de suas atividades.

Pedido de renovação tempestivo prorroga a validade do CEBAS

No caso concreto, havia uma particularidade: o pedido de renovação do CEBAS estava pendente de análise pela Administração Pública.

O STJ deixou claro que, quando a entidade protocola tempestivamente o pedido de renovação, a validade do certificado anterior fica prorrogada até a decisão administrativa. A demora do Poder Público em analisar o pedido não pode prejudicar a entidade que cumpriu seu dever.

Pensar diferente seria penalizar o contribuinte pela mora da própria Administração.

A presunção não impede fiscalização posterior

Importante destacar que o entendimento do STJ não significa que a entidade está imune a qualquer fiscalização. A presunção gerada pelo CEBAS é relativa, e não absoluta.

Se a autoridade fiscal entender que a entidade deixou de cumprir os requisitos legais, pode instaurar procedimento administrativo próprio para apurar a situação, assegurando contraditório e ampla defesa. O que não se admite é transformar cada operação de desembaraço aduaneiro em uma nova "auditoria" dos requisitos já atestados pelo certificado.

Conclusão:

O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), enquanto válido, gera presunção relativa de que a entidade cumpre os requisitos do art. 14 do CTN para fruição da imunidade tributária.

Essa presunção somente pode ser afastada pela autoridade fiscal mediante procedimento administrativo próprio, com contraditório e ampla defesa, e não pela autoridade aduaneira, de forma casuística, como condição para o desembaraço de mercadorias.

A exigência de que a entidade reapresente, a cada operação de comércio exterior, toda a documentação comprobatória dos requisitos legais esvazia a finalidade do CEBAS e impõe ônus desproporcional, incompatível com a dinâmica da atividade.

Em suma:

A pendência de análise do pedido de renovação do CEBAS, protocolado tempestivamente pela entidade, prorroga a validade do certificado anterior e não pode constituir óbice à fruição da imunidade, sob pena de penalizar o contribuinte pela mora da Administração Pública.

STJ. 2ª Turma. AgInt no AREsp 1.942.242-SP, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, julgado em 7/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a natureza jurídica do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)?

O CEBAS constitui ato administrativo expedido pelo Poder Público após rigoroso procedimento de verificação, por meio do qual se atesta que a entidade cumpre os requisitos legais para ser qualificada como beneficiante de assistência social.

Qual presunção decorre da posse de um CEBAS válido por parte de uma entidade?

O CEBAS goza de presunção de legitimidade e veracidade, gerando presunção relativa (juris tantum) de que a entidade portadora preenche os requisitos para a imunidade tributária prevista nos arts. 150, VI, "c", e 195, § 7º, da Constituição Federal, bem como no art. 14 do Código Tributário Nacional.

Por que a exigência de reapresentação de documentação comprobatória a cada operação de comércio exterior é considerada inadequada?

Tal exigência esvazia por completo a finalidade precípua do CEBAS, tornando-o praticamente inócuo. Ademais, impõe ônus desproporcional e incompatível com a celeridade da via mandamental e com a

própria dinâmica da atividade exercida pela entidade, subvertendo a lógica do sistema ao transferir para a autoridade fiscal de ponta uma tarefa de auditoria que já foi realizada pelo órgão certificador.

O que significa “custo de conformidade” no contexto da imunidade tributária das entidades benéficas e por que ele é relevante?

O custo de conformidade refere-se aos encargos administrativos, operacionais e financeiros que a entidade precisa suportar para demonstrar o cumprimento dos requisitos legais. Quando esse custo se torna excessivo em razão de exigências repetitivas de documentação, pode reduzir ou até suprimir os benefícios da imunidade tributária constitucionalmente atribuída, frustrando o próprio objetivo da norma imunizante.

A quem compete elidir a presunção de regularidade decorrente do CEBAS e de que forma isso deve ocorrer?

Compete à autoridade fiscal elidir tal presunção, por meio de procedimento administrativo próprio e posterior, com garantia do contraditório e da ampla defesa. Essa competência não pode ser exercida pela autoridade aduaneira de forma casuística, como condição para o desembaraço de mercadorias. A análise da escrituração e a verificação do cumprimento dos requisitos são atividades próprias do poder-dever de fiscalização do Fisco.

Qual é o efeito jurídico do protocolo tempestivo do pedido de renovação do CEBAS enquanto pendente a análise administrativa?

A pendência de análise do pedido de renovação do CEBAS, quando protocolado tempestivamente pela entidade, prorroga a validade do certificado anterior. A mora administrativa na análise da renovação não tem o condão de suspender ou cassar os efeitos do certificado vigente, pois penalizar o contribuinte pela demora da Administração Pública seria indevido.

COMPENSAÇÃO

É legítima a exigência de que a compensação tributária seja formalizada por meio eletrônico, sendo incabível recurso com efeito suspensivo quando não observada tal forma

ODS 16

Caso hipotético: a empresa Alfa Automóveis apresentou declaração de compensação tributária na Receita Federal utilizando formulário físico em papel. Ocorre que a Instrução Normativa RFB nº 1.300/2012 exigia o uso exclusivo do programa eletrônico PER/DCOMP. Diante disso, a Receita Federal desconsiderou o pedido, tratando-os como compensação não declarada. A empresa impetrou mandado de segurança alegando que a instrução normativa teria extrapolado seu poder regulamentar, pois as hipóteses de compensação não declarada estariam taxativamente previstas nos §§ 3º e 12 do art. 74 da Lei nº 9.430/1996.

O STJ entendeu que a exigência feita pela IN era válida.

É válida a Instrução Normativa da Receita Federal, que exige a formalização da compensação tributária exclusivamente por meio eletrônico, tendo por objetivo conferir operabilidade ao procedimento previsto no art. 74 da Lei nº 9.430/1996, sem ampliar as hipóteses legais de compensação não declarada.

STJ. 2ª Turma. REsp 2.167.208-PE, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 7/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

A empresa Alfa Automóveis Ltda é uma montadora de veículos. Ela acumulou ao longo dos anos créditos tributários junto à Receita Federal, decorrentes de suas operações de exportação.

A empresa decidiu utilizar esses créditos para quitar débitos de tributos federais por meio de compensação tributária.

Para formalizar essa compensação, o gerente da empresa preencheu formulários em papel e os protocolou fisicamente na Receita Federal. Acontece que a Instrução Normativa RFB nº 1.300/2012 determinava que tais pedidos deveriam ser feitos exclusivamente por meio eletrônico, por meio de um programa específico chamado PER/DCOMP.

Como não foi cumprida essa exigência formal, a Receita Federal considerou as compensações como “não declaradas”.

Inconformada com a decisão da Receita, empresa impetrhou mandado de segurança.

Argumentou que a instrução normativa que exigia meio eletrônico extrapolou seu poder regulamentar ao criar uma nova hipótese de “compensação não declarada” (uso de formulário físico em vez de eletrônico) que não está prevista na lei.

A Fazenda Nacional, por sua vez, contra-argumentou afirmando que a IN 1.300/2012 apenas regulamentou a forma de apresentação dos pedidos de compensação, matéria tipicamente infralegal, sem criar nova hipótese material de crédito não compensável.

Após tramitar pelas instâncias ordinárias, a controvérsia chegou ao STJ. A exigência da Receita Federal de que as declarações de compensação sejam feitas exclusivamente por meio eletrônico é válida?

SIM. O STJ entendeu que a exigência é válida.

Compensação tributária

A compensação é uma das formas de extinção do crédito tributário previstas no art. 156, II, do CTN.

Por meio dela, o contribuinte que possui créditos perante o Fisco pode utilizá-los para quitar débitos tributários, realizando um encontro de contas.

O art. 170 do CTN estabelece que a lei pode autorizar a compensação e atribuir à autoridade administrativa a competência para regulamentá-la:

Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.

No âmbito federal, a compensação de tributos administrados pela Receita Federal é disciplinada pelo art. 74 da Lei nº 9.430/1996, que estabelece a sistemática da **autocompensação**: o contribuinte apresenta uma declaração informando os créditos que pretende utilizar e os débitos que deseja compensar. Essa compensação extingue o crédito tributário sob condição resolutória, ou seja, depende de posterior homologação pela Receita Federal.

Compensação “não homologada” x compensação “não declarada”

A Lei nº 9.430/1996 estabelece duas situações distintas de indeferimento da compensação, com consequências processuais muito diferentes.

Quando a Receita Federal analisa o mérito do pedido e conclui que o contribuinte não faz jus ao crédito alegado, por exemplo, porque o valor está incorreto ou porque não há direito à restituição, a compensação é considerada “não homologada”. Nessa hipótese, o contribuinte pode apresentar manifestação de inconformidade (art. 74, § 9º), recurso que:

- suspende a exigibilidade do crédito tributário;
- submete a controvérsia ao rito do Decreto nº 70.235/1972;
- permite a apreciação pelas Delegacias de Julgamento da RFB e pelo CARF.

Por outro lado, existem situações em que a lei considera a compensação como “não declarada”. Nesses casos, o tratamento é mais rigoroso: não cabe manifestação de inconformidade, apenas recurso hierárquico, que não possui efeito suspensivo e não se submete ao contencioso administrativo ordinário (art. 74, § 13).

As hipóteses de compensação “não declarada” estão previstas nos §§ 3º e 12 do art. 74 da Lei nº 9.430/1996:

Art. 74. (...)

§ 3º Além das hipóteses previstas nas leis específicas de cada tributo ou contribuição, não poderão ser objeto de compensação mediante entrega, pelo sujeito passivo, da declaração referida no § 1º:

I - o saldo a restituir apurado na Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física;
II - os débitos relativos a tributos e contribuições devidos no registro da Declaração de Importação;
III - os débitos relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal que já tenham sido encaminhados à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para inscrição em Dívida Ativa da União;

IV - o débito consolidado em qualquer modalidade de parcelamento concedido pela Secretaria da Receita Federal - SRF;

V - o débito que já tenha sido objeto de compensação não homologada, ainda que a compensação se encontre pendente de decisão definitiva na esfera administrativa;

(...)

§ 12. Será considerada não declarada a compensação nas hipóteses:

I - previstas no § 3º deste artigo;

II - em que o crédito:

a) seja de terceiros;

b) refira-se a "crédito-prêmio" instituído pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 491, de 5 de março de 1969;

c) refira-se a título público;

d) seja decorrente de decisão judicial não transitada em julgado;

e) não se refira a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal - SRF;

f) tiver como fundamento a alegação de constitucionalidade de lei, exceto nos casos em que a lei: (...)

Observe-se que todas essas hipóteses dizem respeito à natureza do crédito que se pretende compensar. São vedações de ordem material, relacionadas ao tipo de crédito utilizado.

A IN 1.300/2012 criou nova hipótese de “compensação não declarada”?

NÃO. A Instrução Normativa RFB nº 1.300/2012 (atualmente substituída pela IN 2.055/2021) regulamentou o procedimento de compensação e estabeleceu que as declarações deveriam ser apresentadas exclusivamente por meio eletrônico, através do programa PER/DCOMP.

O descumprimento dessa exigência formal acarretaria a desconsideração do pedido, tratado pela norma como “compensação não declarada”.

As hipóteses previstas nos §§ 3º e 12 do art. 74 da Lei nº 9.430/1996 tratam de vedações materiais: proíbem a compensação com determinados tipos de crédito (de terceiros, decorrente de decisão não transitada em julgado, referente a tributos não administrados pela RFB etc.). São limitações que dizem respeito ao objeto da compensação.

Já a exigência de utilização do meio eletrônico diz respeito à forma de apresentação do pedido. É uma questão procedural, não material. A instrução normativa não está dizendo que determinado crédito não pode ser compensado; está apenas estabelecendo como o pedido deve ser formalizado.

Nas exatas palavras do Ministro Relator Francisco Falcão:

“O regulamento ora em apreço não trata do crédito a ser compensado tal como disciplina o art. 74 da Lei n. 9.430/1996, tampouco promove interpretação extensiva das hipóteses de compensação não declarada previstas na lei. O que se determina é a forma como essa compensação deve ser realizada, matéria essencialmente disciplinada no plano infralegal.”

Desse modo, a lei trata dos créditos que não podem ser objeto de compensação. A instrução normativa, por sua vez, apenas regulamenta a forma como a compensação deve ser requerida.

O relator destacou que a expressão “compensação não declarada”, utilizada pela instrução normativa para designar o pedido apresentado em desconformidade com a forma prescrita, poderia ser substituída por qualquer outra, como “pedido não formalizado” ou “pedido inexistente”.

O que a norma infralegal estabelece, em essência, são os requisitos de existência do pedido administrativo. O contribuinte que não observa a forma prescrita tem seu pedido desconsiderado, não porque o crédito seja materialmente inválido, mas porque a declaração não atendeu aos requisitos formais mínimos.

Razoabilidade da exigência de meio eletrônico

A exigência de utilização exclusiva do meio eletrônico é razoável e proporcional, sendo compatível com a lógica atual da administração pública e do próprio Poder Judiciário, cada vez mais inseridos no ambiente digital.

O uso de sistemas eletrônicos propicia maior acessibilidade, permite melhor controle e fiscalização, facilita o cruzamento de dados e confere maior eficiência à atuação da administração tributária. Trata-se de evolução natural e irreversível dos procedimentos administrativos.

Princípio da deferência administrativa

O STJ também invocou o princípio da deferência administrativa, segundo o qual o Poder Judiciário deve respeitar as escolhas técnicas e procedimentais da Administração Pública quando estas se mostrem razoáveis e proporcionais, dentro dos limites da legalidade.

Em matéria de regulamentação de procedimentos internos, quando a Administração atua de forma razoável e proporcional, não cabe ao Judiciário revisar questões de mérito administrativo.

Legalidade tributária suficiente

O acórdão também fez referência à tendência jurisprudencial do STF no sentido de adotar o princípio da legalidade tributária suficiente. Segundo essa concepção, a lei em sentido estrito deve estabelecer os parâmetros essenciais, mas pode delegar à norma infralegal o preenchimento de aspectos operacionais e procedimentais, desde que observada a razoabilidade.

A Lei nº 9.430/1996 não precisa destrinchar todo o procedimento administrativo da compensação. Ao prever, em seu art. 74, § 14, que “a Secretaria da Receita Federal disciplinará o disposto neste artigo”, a lei conferiu à autoridade administrativa competência para regulamentar os aspectos formais e operacionais do procedimento.

Em suma:

É legal a exigência, prevista em instrução normativa da Receita Federal, de que as declarações de compensação sejam apresentadas exclusivamente por meio eletrônico (programa PER/DOMP).

A norma infralegal não extrapola os limites da Lei nº 9.430/1996 nem cria nova hipótese de “compensação não declarada”, pois apenas regulamenta a forma de apresentação dos pedidos, matéria de natureza procedural, tipicamente disciplinada no plano infralegal.

As hipóteses de “compensação não declarada” previstas nos §§ 3º e 12 do art. 74 da Lei nº 9.430/1996 dizem respeito a vedações materiais, relacionadas à natureza do crédito que se pretende compensar. A exigência de meio eletrônico, por sua vez, refere-se a requisito formal de existência do pedido administrativo.

O contribuinte que não observa a forma prescrita tem seu pedido desconsiderado, cabendo apenas recurso hierárquico sem efeito suspensivo, nos termos da Lei nº 9.784/1999.

Assim, não pode ser recebida e analisada declaração apresentada em formulário físico quando instrução normativa da Receita Federal do Brasil impõe que se faça uso de formulário eletrônico específico.

STJ. 2^a Turma. REsp 2.167.208-PE, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 7/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o parâmetro para aferir a legalidade de uma instrução normativa que regulamenta procedimentos de compensação tributária?

A instrução normativa será considerada legal quando observar os limites impostos pela lei a que se subordina, conferindo operabilidade às disposições do diploma normativo regulamentado, por meio de normas compatíveis com a lei regente e adequadas e proporcionais ao exercício do direito. A validade dos atos normativos secundários pressupõe a estrita observância dos limites impostos pelos atos normativos primários.

Em que consiste o princípio da legalidade tributária suficiente e qual é a sua relação com a regulamentação infralegal?

O princípio da legalidade tributária suficiente significa que a legalidade tributária imposta pelo texto constitucional não é estrita ou fechada. Nesse contexto, a lei estabelece parâmetros e nortes que serão preenchidos pelos normativos infralegais, com a razoabilidade necessária em uma relação entre fins e meios. Assim, a instrução normativa não precisa repetir ipsi litteris o que já está na lei.

O que é o princípio da deferência técnico-administrativa e como ele se aplica à regulamentação dos processos internos da administração tributária?

O princípio da deferência técnico-administrativa significa que o Poder Judiciário deve prestigiar o agir administrativo pautado na atuação conforme a lei e o direito, segundo padrões éticos de probidade e boa-fé. Dessa forma, a administração tributária faz jus à deferência técnico-administrativa na regulamentação de seus processos internos, quando atue de maneira razoável e proporcional, dentro da esfera de legalidade, não cabendo ao Judiciário revisar questões atinentes ao mérito administrativo nessas hipóteses.

Por que a exigência de apresentação de declarações tributárias exclusivamente por meio eletrônico é considerada razoável e proporcional?

A regulamentação infralegal que impõe a entrega de declarações ou o cumprimento de obrigações acessórias por meio exclusivamente eletrônico prestigia a razoabilidade porque se trata de meio consentâneo com toda a lógica da atuação administrativa e jurisdicional, cada vez mais inserida no ambiente digital. Além disso, propicia maior acessibilidade, ferramentas de controle, fiscalização e cruzamento de dados não somente úteis como imprescindíveis à atuação da administração tributária.

Qual é a distinção entre a matéria disciplinada pelo art. 74, §§ 3º e 12, da Lei n. 9.430/1996 e a matéria disciplinada pela Instrução Normativa n. 1.300/2012?

A lei trata dos créditos que não podem ser objeto de compensação, ou seja, dos créditos não compensáveis, configurando questão de natureza material. Já a instrução normativa regulamenta a forma como essa compensação deve ser realizada, matéria essencialmente disciplinada no plano infralegal, configurando questão de natureza procedural. Por essa razão, a instrução normativa não cria hipótese de compensação não declarada fora do rol legal.

O uso da expressão “compensação não declarada” pela instrução normativa para designar o descumprimento de requisitos formais do pedido administrativo configura extração do poder regulamentar?

Não. A instrução normativa estabelece os requisitos de existência do pedido administrativo, cuja não observação acarreta a sua desconsideração. O termo utilizado é o que menos importa. Em vez de “compensação não declarada”, poderia ser “o pedido será tido por inexistente”. Trata-se de situação distinta das hipóteses legais de compensação não declarada, pois estas se referem à impossibilidade de compensação de determinado crédito, enquanto aquela se refere à desconsideração de compensação que não siga a forma prescrita pela legislação.

PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

No processo administrativo tributário, a autoridade julgadora não pode inovar ou alterar o fundamento jurídico do lançamento fiscal sem lavrar novo auto de infração ou sem fazer notificação complementar

ODS 16

Caso adaptado: uma empresa fez, em 2002, um ajuste contábil no cálculo da CSLL para aproveitar prejuízos registrados entre 1996 e 1998. A Receita Federal entendeu que esse procedimento era inadequado, pois o correto seria retificar as declarações antigas, e não compensar valores em exercício posterior. A empresa impugnou esse auto, mas a Delegacia da Receita Federal de Julgamento manteve a autuação com os mesmos fundamentos.

A empresa recorreu ao Conselho de Contribuintes. O Conselho deixou de lado a justificativa original (erro procedural) e manteve a cobrança com base em outro fundamento totalmente diferente, afirmando que o ajuste seria proibido pelo princípio da territorialidade da tributação. Ocorre que a empresa não teve a oportunidade de apresentar defesa específica contra essa nova tese. Diante disso, o STJ decidiu que o processo administrativo foi nulo por violação ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal.

É nulo o processo administrativo fiscal quando os fundamentos jurídicos do lançamento são modificados pelas instâncias julgadoras sem concessão de nova oportunidade de impugnação.

Nos termos do art. 18, § 3º, do Decreto nº 70.235/1972, é defeso à autoridade julgadora, unilateralmente, inovar ou alterar as balizas jurídicas do lançamento fiscal, impondo-se, nessas hipóteses, a lavratura de auto de infração ou a feitura de notificação de lançamento complementares, devolvendo-se ao sujeito passivo o direito a nova impugnação no tocante à matéria modificada, sob pena de nulidade por ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

STJ. 1ª Turma. REsp 2.118.134-RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 4/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação adaptada:

O IRB-Brasil Resseguros S/A (IRB) é uma grande empresa brasileira de seguros e resseguros.

Além de suas operações no Brasil, a companhia mantinha uma sucursal em Londres.

Em 2002, ao calcular a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), o IRB fez um ajuste contábil relacionado a prejuízos que sua filial de Londres havia registrado entre 1996 e 1998.

Na prática, ela usou prejuízos antigos para reduzir o imposto que teria de pagar naquele trimestre de 2002. A Receita Federal discordou desse procedimento e lavrou auto de infração.

O fundamento da autuação foi o seguinte: a empresa não poderia, em 2002, fazer ajustes referentes a anos anteriores. Se houvesse algum erro nas declarações de 1996 a 1998, o correto seria retificá-las diretamente, e não fazer compensações em exercício posterior.

O IRB apresentou impugnação, “defendendo-se” dessa imputação.

A Delegacia da Receita Federal de Julgamento (DRJ) rejeitou a defesa e manteve a autuação, pelos mesmos fundamentos do auto de infração original.

A empresa recorreu ao Conselho de Contribuintes. E aqui ocorreu o ponto central do caso: ao julgar o recurso, o Conselho abandonou o fundamento original e adotou outro argumento completamente diferente para manter a cobrança.

O Conselho de Contribuintes passou a afirmar que, independentemente da questão procedural, o ajuste feito pelo IRB jamais poderia ter sido realizado, por força do princípio da territorialidade da tributação.

A Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF) confirmou esse novo entendimento.

Veja o problema: o IRB se “defendeu” de uma acusação (“o procedimento adotado em 2002 foi formalmente incorreto”), mas acabou sendo condenado por outra imputação bem diferente (“a operação era materialmente vedada pela legislação tributária”). A empresa não teve oportunidade de se defender dessa nova fundamentação jurídica.

Diante disso, o IRB ingressou com ação pedindo a anulação do processo administrativo.

Alegou que houve inovação indevida dos critérios jurídicos do lançamento pelas instâncias administrativas, sem a lavratura de auto de infração ou notificação de lançamento complementar e sem a concessão de novo prazo para impugnação, em afronta aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Após tramitar pelas instâncias ordinárias, a controvérsia chegou até o STJ.

O STJ concordou com a empresa?

SIM.

O STJ reconheceu a nulidade do processo administrativo fiscal.

A mudança de fundamentação jurídica pelos órgãos julgadores administrativos, sem oportunizar nova impugnação (“defesa”) ao contribuinte, viola o art. 18, §3º, do Decreto nº 70.235/1972 e os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Obs: no processo administrativo fiscal, impugnação é o nome técnico da peça de defesa que o contribuinte apresenta contra o auto de infração.

O processo administrativo fiscal federal

O processo administrativo fiscal é o instrumento pelo qual a União constitui e cobra seus créditos tributários, assegurando ao contribuinte o direito de questionar as exigências do Fisco antes de qualquer cobrança judicial.

Esse procedimento é regulado pelo Decreto nº 70.235/1972, que foi recepcionado pela Constituição de 1988 com status de lei ordinária. Trata-se, portanto, de um Decreto que tem força de lei (não é um mero regulamento).

A estrutura básica do lançamento e da impugnação

Quando o Fisco identifica uma irregularidade, formaliza sua exigência por meio de auto de infração ou notificação de lançamento. Esses documentos devem conter, obrigatoriamente, a descrição dos fatos e a indicação dos dispositivos legais que fundamentam a cobrança (arts. 10 e 11 do Decreto nº 70.235/1972). Depois que o contribuinte é notificado, ele pode apresentar impugnação, inaugurando a fase litigiosa do processo. Nessa peça de defesa (impugnação), o contribuinte deve expor os motivos de fato e de direito pelos quais discorda da autuação, indicando os pontos controvertidos (art. 16 do Decreto).

Perceba, então, que o contribuinte se defende daquilo que consta no auto de infração. Sua estratégia de defesa é construída a partir dos fundamentos apresentados pelo Fisco.

O contribuinte exerce seu direito de defesa nos estritos limites da imputação fiscal, contestando os fundamentos fáticos e jurídicos que integram o auto de infração.

E se, no curso do processo, a autoridade julgadora perceber que a cobrança poderia ser mantida, mas por um fundamento diferente daquele que constou no auto de infração original?

O Decreto nº 70.235/1972 responde expressamente a essa pergunta em seu art. 18, §3º:

Art. 18. A autoridade julgadora de primeira instância determinará, de ofício ou a requerimento do impugnante, a realização de diligências ou perícias, quando entendê-las necessárias, indeferindo as que considerar prescindíveis ou impraticáveis, observando o disposto no art. 28, in fine.
(...)

§ 3º Quando, no curso do processo, for **verificada a ocorrência de incorreções, omissões ou inexatidões**, de que resultem agravamento da exigência inicial, ou **inovação ou alteração da fundamentação legal da exigência**, será lavrado auto de infração ou emitida notificação de lançamento complementar, **devolvendo-se ao sujeito passivo prazo para impugnação no concernente à matéria modificada.**

Em palavras mais simples: se a autoridade julgadora quiser mudar ou acrescentar o fundamento jurídico da cobrança, não pode simplesmente fazê-lo na decisão. É necessário lavrar um auto de infração complementar e abrir novo prazo para que o contribuinte se defenda especificamente dessa nova fundamentação.

Essa regra existe para garantir o contraditório e a ampla defesa

Essa exigência não é mera formalidade burocrática. Ela decorre diretamente dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

O contraditório pressupõe que a parte tenha conhecimento de todos os elementos que serão utilizados contra ela e oportunidade efetiva de contestá-los. Se o julgador decide com base em fundamento que o contribuinte não teve chance de rebater, há evidente supressão do direito de defesa.

Como bem sintetiza a doutrina de Hugo de Brito Machado Segundo:

“[...] pode acontecer de a decisão administrativa, seja de primeira instância, de segunda instância, ou de instância especial, concluir pela validade da exigência impugnada, mas por motivos distintos daqueles apresentados no ato administrativo questionado. Nesse caso, considerando-se que a defesa oferecida pelo contribuinte questionou os fundamentos do ato impugnado, e não os novos fundamentos que lhe foram inseridos pela autoridade julgadora, **ao contribuinte deve ser dada oportunidade de nova impugnação.**” (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Processo Tributário*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 181)

Luís Eduardo Schoueri complementa esse raciocínio ao destacar que o lançamento representa um “compromisso” da Administração com determinada posição jurídica:

“[...] o lançamento serve igualmente para que a administração adote uma posição jurídica sobre a situação do contribuinte (isto é, para que a administração interprete a lei, qualifique os fatos do contribuinte e realize a subsunção destes à norma obtida por interpretação). **Uma vez adotada essa posição, a administração deverá manter-se com ela [...].** Trata-se de uma garantia fundamental para a segurança do contribuinte.” (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 692)

A violação dessa regra gera a nulidade do processo administrativo

O próprio Decreto nº 70.235/1972 estabelece a sanção para o descumprimento dessa regra:

Art. 59. São nulos:

(...)

II – os despachos e decisões proferidos por autoridade incompetente ou com preterição do direito de defesa.

Portanto, a decisão administrativa que inova nos fundamentos jurídicos do lançamento, sem oportunizar nova impugnação, é nula por violação ao direito de defesa.

Voltando ao caso concreto

No caso concreto, o auto de infração original tinha um fundamento específico: o Fisco afirmou que o contribuinte não poderia fazer, em 2002, ajustes relativos a exercícios anteriores. Se houvesse erro nas declarações de 1996 a 1998, deveria retificá-las diretamente.

O IRB construiu toda a sua defesa para rebater esse argumento.

No entanto, o Conselho de Contribuintes (e depois a CSRF) abandonaram esse fundamento e passaram a sustentar que, pelo princípio da territorialidade, o ajuste pretendido pelo contribuinte era substancialmente vedado, independentemente de qualquer questão procedural.

São argumentos muito diferentes com consequências práticas distintas: pela tese original do Fisco, a empresa poderia corrigir o problema com a retificação das declarações anteriores. Pela nova tese, não haveria possibilidade alguma de correção.

Ao adotar essa nova fundamentação sem abrir prazo para nova impugnação, os órgãos julgadores violaram o art. 18, §3º, do Decreto nº 70.235/1972.

Em suma:

Nos termos do art. 18, § 3º, do Decreto n. 70.235/1972, é defeso à autoridade julgadora, unilateralmente, inovar ou alterar as balizas jurídicas do lançamento fiscal, impondo-se, nessas hipóteses, a lavratura de auto de infração ou a feitura de notificação de lançamento complementares, devolvendo-se ao sujeito passivo o direito a nova impugnação no tocante à matéria modificada, sob pena de nulidade por ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

STJ. 1ª Turma. REsp 2.118.134-RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 4/11/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

ICMS

Empresas não podem apropriar créditos financeiros de ICMS relativos a bens do ativo permanente em períodos nos quais não realizaram operações de saída tributadas

Somente para concursos que exijam ICMS de forma muito aprofundada

Caso hipotético: uma empresa de transporte de gás adquiriu tubulações, equipamentos e materiais para construir sua rede de gasodutos. Como esses bens ficariam na empresa de forma permanente (não seriam revendidos nem integrariam um produto final), foram classificados como ativo imobilizado. O ICMS pago nessas compras gerou direito a crédito financeiro. Durante quase dois anos, enquanto ainda construía a infraestrutura e não prestava nenhum serviço (período pré-operacional), a empresa foi registrando mensalmente esses créditos em sua contabilidade, pretendendo usá-los depois. Quando começou a operar, utilizou os créditos acumulados para abater o ICMS devido. O Fisco estadual glosou esses créditos e cobrou a diferença do imposto. O STJ concordou com o Fisco.

A Lei Kandir (art. 20, § 5º, III) estabelece uma fórmula para calcular o crédito mensal. Nessa fórmula, um dos fatores é a proporção entre as saídas tributadas e o total de operações do mês. Se a empresa não teve operações de saída, esse fator é zero. Zero multiplicado por qualquer

valor resulta em zero. Portanto, sem operações de saída tributadas, não há crédito apropriar naquele mês. A empresa não pode “guardar” créditos durante o período pré-operacional para usar depois.

Em suma: o valor do crédito financeiro de ICMS relativo à aquisição de bens e mercadorias destinados ao ativo permanente resulta da multiplicação de fatores, sendo um deles a relação entre o valor das operações de saídas e prestações tributadas e o total das operações realizadas no período, sendo certo que, inexistindo operações de saída tributadas, o fator torna-se nulo, impedindo a apropriação do crédito no período.

STJ. 1^a Turma. AREsp 2.449.390-MG, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 16/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

Imagine a seguinte situação hipotética:

A empresa Alfa Gasoduto Ltda. foi constituída em janeiro de 2018 com o objetivo de prestar serviços de transporte de gás natural por meio de dutos.

Para começar a operar, a empresa precisava primeiro construir toda a infraestrutura de gasodutos. Ela gastou então milhões de reais em tubulações, equipamentos e materiais.

Abrindo um parêntese: o crédito de ICMS na compra de bens para o ativo imobilizado

Quando uma empresa compra mercadorias para revender, ela paga ICMS nessa compra e depois pode descontar esse valor do ICMS que terá de pagar quando vender essas mercadorias. É o princípio da não cumulatividade: o imposto pago na entrada vira “crédito” para abater do imposto devido na saída.

A Lei Kandir (LC 87/1996) estendeu esse benefício também para os bens que a empresa compra não para revender, mas para usar em suas atividades, como máquinas, equipamentos e, no caso da Alfa Gasoduto, as próprias tubulações do gasoduto. Esses bens que ficam na empresa por longo tempo são chamados de ativo imobilizado (ou ativo permanente).

Há, porém, uma diferença importante: enquanto o crédito de mercadorias para revenda pode ser usado de uma vez, o crédito dos bens do ativo imobilizado deve ser aproveitado aos poucos, em 48 parcelas mensais (1/48 por mês).

Peculiaridade do caso concreto: os créditos foram apropriados pela empresa antes de ela começar a operar

Entre janeiro de 2018 e dezembro de 2019, a Alfa Gasoduto estava em fase pré-operacional, ou seja, ainda estava apenas construindo sua infraestrutura, sem prestar nenhum serviço de transporte de gás.

Mesmo assim, a cada mês, a empresa foi registrando em sua contabilidade os créditos de ICMS relativos aos materiais adquiridos, calculando 1/48 do valor a cada mês. Ela foi “guardando” esses créditos para usar depois, quando começasse a operar.

Em março de 2020, a empresa finalmente iniciou suas atividades. A partir daí, passou a usar os créditos acumulados para abater o ICMS que devia pagar pelos serviços prestados.

O Fisco não concordou e autuou a empresa

O Fisco estadual fiscalizou a Alfa Gasoduto e entendeu que havia uma irregularidade: para o Fisco, a empresa não poderia ter se apropriado dos créditos durante o período em que ainda não operava (não poderia ter se apropriado dos créditos na fase pré-operacional).

Isso porque a Lei Kandir estabelece uma fórmula matemática para calcular o crédito mensal. Um dos fatores dessa fórmula é a proporção entre as saídas tributadas e o total de operações do mês. Se a empresa não teve nenhuma operação de saída no mês, esse fator é zero e qualquer número multiplicado por zero resulta em zero.

Em palavras mais simples: a Lei Kandir condiciona o aproveitamento do crédito à existência de operações tributadas. Sem operações, não há crédito apropriar naquele mês.

O Fisco, então, glosou (cancelou) os créditos apropriados pela empresa e cobrou a diferença do ICMS, com multa.

A defesa da empresa

A Alfa Gasoduto opôs embargos à execução fiscal, argumentando que:

- a Lei Kandir garante o crédito a partir da entrada do bem no estabelecimento;
- ela apenas acumulou os créditos para usar depois;
- a lei não proíbe expressamente a apropriação durante o período pré-operacional (logo, deveria ser permitido).

Após tramitar pelas instâncias ordinárias, a controvérsia chegou até o STJ. Quem tem razão: o Fisco ou a empresa? A empresa podia apropriar os créditos de ICMS durante o período pré-operacional, mesmo sem realizar operações de saída?

NÃO. O STJ deu razão ao Fisco.

A empresa não poderia apropriar os créditos de ICMS durante o período pré-operacional, pois a Lei Kandir condiciona o aproveitamento do crédito à existência de operações de saída tributadas no período.

Crédito físico x crédito financeiro de ICMS

Para compreender a decisão, é preciso primeiro entender a diferença entre duas modalidades de crédito de ICMS: o crédito físico e o crédito financeiro.

Crédito FÍSICO	Crédito FINANCEIRO
<p>Crédito físico é o direito de compensar o ICMS pago na compra de mercadorias que serão revendidas ou que se incorporam fisicamente ao produto fabricado.</p> <p>O nome “físico” vem justamente disso: o bem comprado integra fisicamente aquilo que será vendido.</p>	<p>Crédito financeiro é o direito de compensar o ICMS pago na compra de bens e serviços que, embora não integrem o produto final, representam custos para a atividade da empresa, como máquinas, equipamentos e bens do ativo imobilizado.</p> <p>O nome “financeiro” indica que o crédito existe porque aquele gasto compõe o custo financeiro da operação.</p>
<p>No crédito físico, o bem que a empresa compra tem um de dois destinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • É revendido diretamente, como uma loja de eletrodomésticos que compra geladeiras do fabricante e revende ao consumidor. A geladeira que entrou é a mesma que sai. • Vira parte do produto final, como uma fábrica de móveis que compra madeira. A madeira não é revendida como madeira; ela é transformada e se torna fisicamente parte da mesa ou da cadeira que será vendida. <p>Nos dois casos, o bem adquirido “as” do estabelecimento de alguma forma, seja como era, seja transformado em outro produto.</p>	<p>No crédito financeiro, o bem comprado fica no estabelecimento. Ele não é revendido nem vira parte do produto. Ele serve para a empresa funcionar.</p> <p>Exemplo: a mesma fábrica de móveis compra uma serra elétrica. A serra não é revendida nem vira parte da mesa. Ela fica na fábrica, sendo usada para cortar a madeira. Mas o ICMS pago na compra dessa serra também pode gerar crédito só que pelas regras do crédito financeiro, não do crédito físico.</p>
Decorre diretamente da Constituição Federal (art. 155, § 2º, I)	Decorre da lei infraconstitucional (LC 87/1996 – Lei Kandir)

Está ligado ao princípio da não cumulatividade em sentido estrito	Representa uma ampliação do direito de crédito feita pelo legislador
Abrange apenas o ICMS pago na aquisição de mercadorias que serão revendidas ou que se incorporam fisicamente ao produto final	Abrange o ICMS pago na aquisição de bens e serviços que representam custo para a atividade, ainda que não integrem o produto final
Exemplo: matéria-prima que vira parte do produto; mercadoria comprada para revenda	Exemplo: máquinas, equipamentos, energia elétrica, bens do ativo imobilizado
O bem adquirido circula : entra e sai do estabelecimento (ou se incorpora ao que sai)	O bem adquirido não circula : fica no estabelecimento para uso na atividade
Por ter fundamento constitucional, não pode ser suprimido pelo legislador ordinário	Por ter fundamento legal, o legislador pode estabelecer requisitos e limites para seu aproveitamento
Aproveitamento integral e imediato (em regra)	Aproveitamento parcelado em 48 meses e condicionado à existência de saídas tributadas (no caso do ativo imobilizado)

No caso da Alfa Gasoduto, o crédito era financeiro. Isso porque ela comprou tubulações, equipamentos e materiais para construir a rede de dutos. Esses bens não seriam revendidos nem se incorporariam a um produto final. Eles ficariam na empresa de forma permanente, sendo usados para viabilizar a prestação do serviço de transporte de gás.

Por isso, foram classificados como ativo imobilizado (ou ativo permanente) e o ICMS pago nessas aquisições gera crédito financeiro, não crédito físico.

Como o crédito financeiro não decorre diretamente da Constituição, mas da lei complementar, cabe ao legislador estabelecer os requisitos e limites para seu aproveitamento. Onde estão esses requisitos e limites? Na Lei Kandir.

O regime de apropriação do crédito financeiro na Lei Kandir

A Lei Complementar nº 87/1996, em seus arts. 19 e 20, disciplina o direito ao crédito de ICMS. No caso específico dos bens destinados ao ativo permanente, o § 5º do art. 20 estabelece regras próprias:

Art. 20. Para a compensação a que se refere o artigo anterior, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação.

(...)

§ 5º Para efeito do disposto no caput deste artigo, relativamente aos créditos decorrentes de entrada de mercadorias no estabelecimento destinadas ao ativo permanente, deverá ser observado:

I – a apropriação será feita à razão de um quarenta e oito avos por mês, devendo a primeira fração ser apropriada no mês em que ocorrer a entrada no estabelecimento;

II – em cada período de apuração do imposto, não será admitido o creditamento de que trata o inciso I, em relação à proporção das operações de saídas ou prestações isentas ou não tributadas sobre o total das operações de saídas ou prestações efetuadas no mesmo período;

III – para aplicação do disposto nos incisos I e II deste parágrafo, o montante do crédito a ser apropriado será obtido multiplicando-se o valor total do respectivo crédito pelo fator igual a 1/48 (um quarenta e oito avos) da relação entre o valor das operações de saídas e prestações tributadas

e o total das operações de saídas e prestações do período, equiparando-se às tributadas, para fins deste inciso, as saídas e prestações com destino ao exterior ou as saídas de papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos;

(...)

VII – ao final do quadragésimo oitavo mês contado da data da entrada do bem no estabelecimento, o saldo remanescente do crédito será cancelado.

A fórmula matemática e suas consequências

O inciso III do § 5º estabelece uma fórmula para calcular o valor do crédito a ser apropriado a cada mês. Essa fórmula pode ser assim representada:

$$\text{Crédito mensal} = \text{Crédito total} \times (1/48) \times (\text{Saídas tributadas} \div \text{Total de saídas})$$

Em palavras mais simples: o crédito mensal é obtido multiplicando-se três fatores:

- o valor total do crédito a que a empresa tem direito;
- a fração de 1/48 (pois o aproveitamento é parcelado em 48 meses);
- a proporção entre as saídas tributadas e o total de saídas do período.

Esse terceiro fator é o ponto central da controvérsia. Se a empresa não realizou nenhuma operação de saída no mês, a proporção será zero ($0 \div 0$ ou $0 \div$ qualquer número). E qualquer valor multiplicado por zero resulta em zero.

Adolpho Bergamini ilustra essa sistemática com um exemplo numérico:

“Se determinado contribuinte apurou crédito de R\$ 48.000,00 na aquisição de um imobilizado, em tese poderá aproveitar R\$ 1.000,00 por mês ao longo de 48 (quarenta e oito) meses. Ressalto a expressão ‘em tese’ porque este aproveitamento se condiciona ao volume de saídas tributadas promovidas pelo contribuinte no mês. Por exemplo, se apenas 60% das saídas foram gravadas pelo imposto (assumimos que 40% se referem a saídas isentas ou não tributadas), então o contribuinte poderá aproveitar apenas R\$ 600,00 do crédito de seu imobilizado, sendo o restante (R\$ 400,00) baixado como despesa.” (BERGAMINI, Adolpho. O ICMS-ST, as vendas realizadas pelo substituto tributário e sua consideração ao cálculo dos créditos decorrentes da aquisição de ativos imobilizados. Repertório de Jurisprudência IOB, São Paulo, n. 9, p. 311-307, 1ª quinzena de maio de 2012).

Portanto, a lógica da lei é clara: o crédito financeiro de ICMS sobre bens do ativo imobilizado só pode ser efetivamente apropriado nos meses em que houver operações de saída tributadas. Nos meses sem operações, seja por paralisação das atividades, seja porque a empresa ainda não iniciou suas operações (período pré-operacional), o crédito daquele mês simplesmente não existe.

A limitação temporal do prazo de 48 meses

Há ainda outro aspecto relevante: o inciso VII do § 5º determina que, ao final do 48º mês contado da entrada do bem no estabelecimento, o saldo remanescente do crédito será cancelado.

Isso significa que a empresa não pode “guardar” indefinidamente os créditos não aproveitados para usar depois. O prazo de 48 meses corre independentemente de a empresa ter conseguido ou não aproveitar os créditos. Se, ao final desse período, ainda houver saldo, ele será perdido.

Essa regra reforça que o legislador não previu a possibilidade de acumular créditos durante o período pré-operacional para uso futuro. O sistema foi desenhado para empresas já em operação, que vão aproveitando os créditos mês a mês, na proporção de suas saídas tributadas.

Voltando ao caso concreto

No caso da Gasoduto Sul, a empresa apropriou créditos de ICMS durante quase dois anos de fase pré-operacional, sem realizar nenhuma operação de saída. Quando iniciou suas atividades, utilizou esses créditos acumulados para compensar o imposto devido.

A atuação do Fisco foi considerada legítima: os créditos apropriados durante o período pré-operacional foram corretamente glosados, pois a empresa não observou os requisitos legais. A fórmula do art. 20, § 5º, III, da Lei Kandir exige a existência de operações de saída tributadas para que haja crédito a apropriar. Sem essas operações, o resultado da fórmula é zero.

Em suma:

O valor do crédito financeiro de ICMS relativo à aquisição de bens e mercadorias destinados ao ativo permanente resulta da multiplicação de fatores, sendo um deles a relação entre o valor das operações de saídas e prestações tributadas e o total das operações realizadas no período, sendo certo que, inexistindo operações de saída tributadas, o fator torna-se nulo, impedindo a apropriação do crédito no período.

STJ. 1ª Turma. AREsp 2.449.390-MG, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 16/10/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

AUXÍLIO-RECLUSÃO

Para calcular se o segurado preso é de baixa renda, deve-se dividir a soma dos salários por 12, mesmo havendo meses em que ele não trabalhou

Importante!!!

ODS 10 E 16

Caso hipotético: João era pedreiro autônomo e, por não ter renda fixa, alternava períodos com bastante trabalho e outros sem nenhum serviço. Entre julho e novembro de 2021, ele trabalhou bem e contribuiu ao INSS, recebendo ao todo R\$ 19.216,09 nesses cinco meses. A partir de dezembro de 2021, ficou sete meses sem renda e, em 3 de julho de 2022, foi preso.

Regina, sua companheira, requereu ao INSS o auxílio-reclusão, mas o pedido foi negado porque o INSS entendeu que João não era segurado de baixa renda. Para isso, o INSS calculou a renda média dividindo o total recebido (R\$ 19.216,09) apenas pelos meses em que houve remuneração (5 meses), chegando a uma média mensal de R\$ 3.843,21, acima do limite de R\$ 1.655,98. Regina questionou afirmando que a média deveria considerar o ano inteiro, incluindo os meses sem renda (renda zero), dividindo por 12, o que resultaria em R\$ 1.601,34, abaixo do limite. A controvérsia chegou ao STJ, que deu razão a Regina.

O critério de baixa renda para concessão do auxílio-reclusão deve ser apurado pela média dos salários de contribuição do segurado no período de doze meses anteriores ao recolhimento à prisão, utilizando-se o divisor fixo de 12, mesmo que existam meses com salário de contribuição zero.

A adoção do divisor fixo (12) é mais adequada para alcançar o segurado de baixa renda, considerando a realidade de trabalhadores com vínculos precários e renda intermitente.

STJ. 1ª Turma. AREsp 2.819.695-RS, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 16/12/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

NOÇÕES GERAIS SOBRE O AUXÍLIO-RECLUSÃO

Auxílio-reclusão

O auxílio-reclusão é um benefício previdenciário...

- pago aos dependentes do segurado que for preso
- desde que ele (segurado) tenha baixa renda
- não receba remuneração da empresa durante a prisão
- nem esteja em gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência.

Confira a previsão constitucional:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:
(...)
IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

Atenção:

Se o segurado preso estiver recebendo auxílio-acidente, pensão por morte ou salário-maternidade, seus dependentes não poderão ter direito ao auxílio-reclusão, de acordo com o art. 80, caput, da Lei 8.213:

Art. 80. O auxílio-reclusão, cumprida a carência prevista no inciso IV do **caput** do art. 25 desta Lei, será devido, nas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de pensão por morte, de salário-maternidade, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

Beneficiários:

Chamo atenção novamente para o fato de que o auxílio-reclusão é um benefício pago aos dependentes do segurado preso. Quem recebe o dinheiro são os dependentes (mulher, filhos menores etc.) e não o preso.

Para receber o auxílio-reclusão, os dependentes do segurado precisam ter baixa renda?

NÃO. Trata-se de mais uma “pegadinha”. Segundo o art. 201, IV, da CF/88, para que seja pago o auxílio-reclusão, quem deve ter baixa renda é o segurado preso, não importando a renda dos dependentes. Isso não tem lógica, sendo muito criticado pela doutrina porque o benefício não é pago ao preso, mas sim aos seus dependentes. Eles é que deveriam ser pobres. Apesar disso, foi dessa forma que o legislador constituinte tratou do tema e o STF afirmou que é assim mesmo:

Segundo decorre do art. 201, IV, da Constituição Federal, a renda do segurado preso é a que deve ser utilizada como parâmetro para a concessão do auxílio-reclusão e não a de seus dependentes. STF. Plenário. RE 587.365/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 25/03/2009 (Repercussão Geral - Tema 89).

A remuneração a ser considerada para fins de concessão do auxílio-reclusão é a do segurado preso, e não a de seus dependentes. Essa compreensão se extrai da redação dada ao art. 201, IV, da CF/88 pela EC 20/1998, que restringiu o universo daqueles alcançados pelo auxílio-reclusão, adotando o critério da seletividade para apurar a efetiva necessidade dos beneficiários.

STF. 1ª Turma. RE 866137 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28/04/2015.

A renda a ser considerada para a concessão do auxílio-reclusão é a do segurado de baixa renda, e não a dos seus dependentes.

STF. 2ª Turma. RE 580391 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 27/08/2013.

Não se confunda:

- Quem recebe o benefício: os dependentes do segurado.
- Quem precisa ter baixa renda para o benefício ser pago: o segurado preso.

Qual valor é considerado baixa renda para fins de pagamento do auxílio-reclusão?

A EC 20/98, que alterou o art. 201, IV, da CF/88 previu que, até que a lei discipline o auxílio-reclusão, esse benefício será concedido apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00, valor esse que deverá ser corrigido pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social (art. 13 da Emenda).

Em outras palavras, a EC determinou que a lei estabelecesse um critério para definir o que é “baixa renda”. Enquanto a lei não fizer isso, o Governo deverá atualizar todos os anos o valor, que começou em R\$ 360,00. Até hoje, essa lei não existe. Logo, todos os anos é publicada uma Portaria, assinada pelo Ministro da Fazenda, atualizando o valor.

Para o ano de 2018, o valor foi atualizado para R\$ 1.319,18 (Portaria MF nº 15, de 16 de janeiro de 2018). Para o ano de 2025, o valor da renda bruta mensal do segurado preso considerada como de baixa renda para fins de auxílio-reclusão é de R\$ 1.906,04 (Portaria Interministerial MPS/MF nº 6, de 10 de janeiro de 2025).

É possível a flexibilização do critério econômico para a concessão do auxílio-reclusão?

(i) No regime anterior à vigência da MP 871/2019, é possível a flexibilização do critério econômico para a concessão do auxílio-reclusão, ainda que a renda mensal do segurado preso, quando do recolhimento à prisão, supere o valor legalmente fixado como critério de baixa renda, desde que o exceda em percentual ínfimo.

(ii) A partir da vigência da MP 871/2019, não é possível a flexibilização do limite máximo da renda bruta do segurado para a obtenção do benefício de auxílio-reclusão, calculado com base na média aritmética simples dos salários de contribuição apurados nos doze meses anteriores ao mês do recolhimento à prisão, exceto se o Executivo não promover a correção anual do seu valor pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

STJ. 1ª Seção. REsp 1.958.361-SP, 1.971.856-SP e 1.971.857-SP, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, julgado em 12/11/2025 (Recurso Repetitivo - Tema 1162) (Info 871).

A BAIXA RENDA DO SEGURADO DEVE SER CALCULADA PELA MÉDIA DOS 12 MESES ANTERIORES À PRISÃO, SEMPRE DIVIDINDO POR 12, MESMO QUE EM ALGUNS MESES O SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO SEJA ZERO

Imagine a seguinte situação hipotética:

João trabalhava como pedreiro autônomo.

Como acontece com muitos trabalhadores nessa situação, ele não tinha renda fixa. Em alguns meses conseguia bastante serviço, em outros ficava parado.

Entre julho e novembro de 2021, João teve um bom período. Trabalhou bastante e recolheu suas contribuições previdenciárias ao INSS. Somando o trabalho desses cinco meses, ele recebeu ao todo R\$ 19.216,09.

A partir de dezembro de 2021, no entanto, o trabalho sumiu. João passou sete meses seguidos sem conseguir serviço e, portanto, sem qualquer remuneração.

Em 3 de julho de 2022, João foi preso.

Regina, sua companheira, pediu ao INSS o auxílio-reclusão.

O INSS, no entanto, negou o pedido.

O argumento foi o seguinte: para ter direito ao auxílio-reclusão, o segurado preso precisa ser considerado “de baixa renda”. Na época, isso significava ter renda média mensal de até R\$ 1.655,98. O INSS fez a conta assim: pegou os R\$ 19.216,09 que João recebeu e dividiu por 5 (o número de meses em que ele teve renda). O resultado foi R\$ 3.843,21 (acima do limite de R\$ 1.655,98). Logo, para o INSS, João não era “baixa renda” e a família não teria direito ao benefício.

Regina não concordou e ingressou com ação contra o INSS alegando que o cálculo da autarquia estava errado.

Na visão de Regina, a conta deveria ser feita de outro jeito: os mesmos R\$ 19.216,09 deveriam ser divididos por 12 (o período completo de um ano), e não apenas pelos meses trabalhados. Afinal, nos meses em que João ficou sem serviço, sua renda foi zero e esse zero precisava entrar na média. Fazendo assim, a conta daria R\$ 1.601,34, valor inferior ao limite de R\$ 1.655,98. Ou seja, João seria, sim, segurado de baixa renda.

- Cálculo do INSS: $R\$ 19.216,09 \div 5$ (meses com renda) = R\$ 3.843,21. Como esse valor supera o limite, João não seria de baixa renda.
- Cálculo de Regina: $R\$ 19.216,09 \div 12$ (período completo de um ano, incluindo os meses sem renda) = R\$ 1.601,34. Como esse valor fica abaixo do limite, João seria, sim, de baixa renda.

Após tramitar pelas instâncias ordinárias, a controvérsia chegou ao STJ.

O STJ deu razão à Regina ou ao INSS?

Regina.

O cálculo da renda média do segurado preso deve utilizar o divisor fixo de 12, mesmo que existam meses sem salário de contribuição no período. Isso significa que os meses sem renda entram na conta como “zero”.

O requisito da “baixa renda”

Desde a Emenda Constitucional nº 20/98, o auxílio-reclusão é destinado apenas aos dependentes de segurado de baixa renda. Em outras palavras, não basta estar preso e ter dependentes: é preciso que o segurado se enquadre no critério de baixa renda definido em lei.

O STF, no julgamento do RE 587.365/SC (Tema 89), confirmou que o parâmetro a ser considerado é a renda do segurado preso, e não a renda dos dependentes.

A mudança trazida pela MP 871/2019

Antes de 2019, havia muita discussão sobre como aferir se o segurado era ou não de baixa renda, especialmente quando ele não estava trabalhando no momento da prisão.

Para resolver essa questão, a Medida Provisória nº 871/2019, convertida na Lei nº 13.846/2019, incluiu os §§ 3º e 4º no art. 80 da Lei nº 8.213/91, estabelecendo regras mais claras:

Art. 80. O auxílio-reclusão, cumprida a carência prevista no inciso IV do caput do art. 25, será devido, nas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de pensão por morte, de salário-maternidade, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço.

(...)

§ 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se segurado de baixa renda aquele que, no mês do recolhimento à prisão, tenha renda de valor igual ou inferior àquela prevista no art. 13 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, corrigida pelos índices aplicados aos benefícios do RGPS.

§ 4º A aferição da renda mensal bruta para enquadramento do segurado como de baixa renda ocorrerá pela média dos salários de contribuição apurados no período de 12 (doze) meses anteriores ao mês do recolhimento à prisão.

Em palavras mais simples: a lei passou a dizer que a renda do segurado deve ser calculada pela média dos salários de contribuição dos 12 meses anteriores à prisão. Essa média precisa ficar abaixo de um limite, que é atualizado anualmente. Em janeiro de 2022, por exemplo, o limite era de R\$ 1.655,98.

A lei fala em “média dos salários de contribuição apurados no período de 12 meses”. Mas e se o segurado não tiver trabalhado em todos esses 12 meses? Como fica o cálculo?

Surgiram duas posições:

1^a corrente: deve-se somar os salários de contribuição e dividir apenas pelo número de meses em que houve efetivo recebimento. Se o segurado trabalhou 5 meses, divide-se por 5. O período de 12 meses seria apenas o intervalo de tempo a ser considerado, e não o divisor. Foi a tese defendida pelo INSS.

2^a corrente: deve-se dividir sempre por 12, independentemente de quantos meses tiveram salário. Se em alguns meses não houve renda, considera-se zero. O divisor seria fixo. Foi a posição sustentada por Regina.

Essa diferença pode mudar completamente o resultado. No caso de João, por exemplo, a diferença foi entre R\$ 3.843,21 (divisor 5) e R\$ 1.601,34 (divisor 12).

Qual foi a posição adotada pelo STJ?

A 2^a corrente.

O STJ entendeu que o divisor deve ser fixo (12), acolhendo a tese favorável aos segurados.

Os fundamentos foram os seguintes:

Interpretação literal

A lei estabelece um “período de 12 meses” como base de cálculo.

Quando fala em “salários de contribuição apurados”, refere-se aos valores efetivamente existentes nesse período, o que inclui os meses em que o valor foi zero.

A média aritmética simples, portanto, deve considerar todas as 12 competências.

Interpretação teleológica

A finalidade da norma é identificar o segurado de baixa renda para direcionar o benefício às famílias em situação de vulnerabilidade.

Quem teve renda em apenas alguns meses do ano, seja por desemprego, trabalho temporário ou informalidade, demonstra justamente estar em condição de vulnerabilidade. Adotar um divisor variável prejudicaria exatamente quem a lei quer proteger.

O auxílio-reclusão concretiza diversos princípios constitucionais:

- a solidariedade (a sociedade ampara os dependentes do segurado preso);
- a universalidade da cobertura (proteção contra a contingência da prisão do provedor);
- a proteção à família (evita que a punição do preso atinja seus dependentes inocentes) e
- a dignidade da pessoa humana (garante meios mínimos de subsistência).

Além disso, o critério de baixa renda reflete o princípio da **seletividade**, direcionando recursos escassos para quem mais precisa. Utilizar o divisor fixo é coerente com essa lógica, pois inclui no benefício justamente os trabalhadores com vínculos precários e renda intermitente, os mais vulneráveis.

Voltando ao caso concreto

João recebeu R\$ 19.216,09 em cinco meses, ficando sete meses sem qualquer remuneração.

Dividindo o total (R\$ 19.216,09) por 12, a média é de R\$ 1.601,34, valor inferior ao limite de R\$ 1.655,98 vigente em julho de 2022.

Portanto, João se enquadra como segurado de baixa renda, e Regina tem direito ao auxílio-reclusão.

Em suma:

A condição de segurado de baixa renda e consequente concessão do auxílio-reclusão aos dependentes deve ser apurada no período de doze meses anteriores ao mês do recolhimento à prisão utilizando-se o divisor fixo de 12, mesmo que existam competências com salário de contribuição zero.

STJ. 1ª Turma. AREsp 2.819.695-RS, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 16/12/2025 (Info 28 - Edição Extraordinária).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o parâmetro utilizado para a concessão do auxílio-reclusão: a renda do segurado ou a de seus dependentes?

O parâmetro para a concessão do auxílio-reclusão é a renda do segurado preso, e não a de seus dependentes. Esse entendimento foi firmado pelo STF no julgamento do RE 587365/SC (Tema 89).

Quem é considerado segurado de baixa renda para fins de concessão do auxílio-reclusão, conforme os §§ 3º e 4º do art. 80 da Lei n. 8.213/1991?

É considerado segurado de baixa renda aquele que, no mês de competência de recolhimento à prisão, tenha renda de valor igual ou inferior àquela prevista no art. 13 da Emenda Constitucional n. 20/1998, corrigida pelos índices de reajuste aplicados aos benefícios do RGPS. A aferição dessa renda ocorre pela média dos salários de contribuição apurados no período de doze meses anteriores ao mês do recolhimento à prisão.

Qual é a finalidade do cálculo da renda média previsto no § 4º do art. 80 da Lei n. 8.213/1991?

O cálculo da renda média serve tão somente para atender ao critério de elegibilidade ao benefício, ou seja, para verificar se o segurado preenche o requisito de baixa renda. Esse cálculo não se destina à apuração do valor a ser pago aos dependentes, visto que o auxílio-reclusão deve ser concedido nos mesmos moldes da pensão por morte, conforme disciplinado no caput do art. 80 da Lei n. 8.213/1991.

Qual deve ser o divisor utilizado no cálculo da média dos salários de contribuição para aferição da condição de segurado de baixa renda quando existem competências sem salário de contribuição?

O divisor deve ser fixo em 12, correspondente ao período que o próprio legislador elegeu, mesmo que existam competências com salário de contribuição zero no período de doze meses anteriores ao recolhimento à prisão. A adoção desse divisor fixo é mais condizente com a finalidade de alcançar o segurado de baixa renda, considerando a realidade social de trabalhadores com vínculos precários e renda intermitente.

Por que a adoção de um divisor variável contraria a finalidade protetiva da norma previdenciária?

A adoção de um divisor variável, correspondente apenas aos meses em que houve efetivo recebimento de salário, inverteria a lógica da proteção que deu ensejo à alteração legal. Essa metodologia prejudicaria justamente aqueles com renda intermitente, excluindo do benefício exatamente os trabalhadores em maior situação de vulnerabilidade social e econômica, que são os destinatários precípios da proteção previdenciária. A interpretação que efetivamente cumpre o desiderato da lei é considerar os meses sem salário de contribuição no valor zero e dividir por 12.

Qual é a interpretação teleológica do critério de baixa renda no contexto do auxílio-reclusão?

A interpretação teleológica busca compreender a razão de ser dessa exigência no contexto da proteção social previdenciária. A finalidade precípua da limitação é direcionar os recursos limitados da Seguridade Social para as famílias que efetivamente se encontram em situação de vulnerabilidade econômica e social em razão da reclusão do segurado provedor. O critério de baixa renda funciona como mecanismo de focalização do benefício, garantindo que a proteção previdenciária alcance prioritariamente aqueles dependentes que, sem o amparo estatal, estariam expostos à miséria e à marginalização social.

Por que a existência de renda intermitente deve ser interpretada de forma mais favorável ao segurado no cálculo do auxílio-reclusão?

Quem obteve renda menos vezes ao longo de um ano, seja porque estava desempregado, por ser trabalhador temporário, ou por estar na informalidade, demonstra estar numa situação de vulnerabilidade compatível com a exigência constitucional de ser segurado de baixa renda. A existência de renda intermitente é uma realidade social típica de trabalhadores de baixa renda, e a ausência de remuneração no período de cálculo não deve prejudicá-los. A adoção do divisor fixo garante que esses trabalhadores com vínculos precários não sejam excluídos artificialmente do benefício por um critério de cálculo que distorce sua real condição socioeconômica.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) As anistias concedidas a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria n. 1.104/GM-3/1964, sem motivação exclusivamente política, podem ser revistas pela Administração Pública mesmo depois de transcorrido o prazo decadencial de cinco anos, por caracterizarem situação inconstitucional, violando o art. 8º do ADCT. ()
- 2) O fundo de comércio (aviamento) pode ser incluído na justa indenização por desapropriação quando a sociedade possui patrimônio líquido negativo. ()
- 3) É possível a retificação de edital de concurso público para a inclusão de prova de títulos, a fim de adequá-lo à lei de regência do cargo, ainda que após a realização das provas objetivas. ()
- 4) A exclusão de candidato de concurso público, fundada exclusivamente na existência de boletins de ocorrência e ação penal não transitada em julgado, se enquadra na situação excepcional prevista no Tema 22 do STF. ()
- 5) A Lei Federal nº 12.317/2010, que estabelece jornada de trabalho de 30 horas semanais para assistentes sociais, aplica-se exclusivamente aos profissionais vinculados ao regime celetista, não alcançando servidores públicos estatutários. ()
- 6) A despeito da atipicidade superveniente da conduta, por falta de dolo específico, persiste a condenação com base na efetiva lesão ao erário, de modo que é imperioso o prosseguimento da demanda visando, tão somente, o resarcimento dos danos experimentados pelo ente público. ()
- 7) A multa civil aplicada em ação por improbidade deve ser revertida à entidade diretamente lesada pela conduta ímpresa, mesmo na ausência de dano patrimonial. ()
- 8) Réus condenados por ato de improbidade do art. 11 da LIA podem sofrer a sanção de suspensão dos direitos políticos, devendo a Lei 14.230/2021 ser aplicada retroativamente aos processos sem trânsito em julgado. ()
- 9) O reconhecimento de ausência de justa causa para o prosseguimento de ação penal em face de atipicidade da conduta impede o prosseguimento de demanda civil para apuração de responsabilidade ambiental. ()
- 10) Em adequação ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, o novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) deve retroagir para atingir situações consolidadas sob a vigência de lei ambiental anterior, sob pena de o argumento da irretroatividade esvaziar a força normativa do dispositivo legal e implicar recusa à eficácia vinculante das decisões do STF proferidas nas ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e na ADC 42. ()
- 11) A existência da Licença Ambiental Única, emitida por órgão estadual, não obsta, por si só, a atuação fiscalizatória dos demais órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). ()
- 12) A manutenção de elevada quantidade de aves da fauna silvestre em cativeiro justifica a fixação de indenização por dano moral coletivo, uma vez que agride de forma intolerável o patrimônio ambiental coletivo, violando valores imateriais da coletividade. ()

- 13) Os juros moratórios e a correção monetária, por se tratarem de matéria de ordem pública, não podem ser apreciadas de ofício pelo magistrado, independentemente de solicitação ou recurso da parte, e a modificação dos seus termos não caracteriza reformatio in pejus. ()
- 14) A técnica de ampliação de colegiado prevista no art. 942 do CPC aplica-se ao julgamento de agravo de instrumento quando houver reforma, por maioria, de decisão de mérito proferida em liquidação por arbitramento. ()
- 15) É cabível o conhecimento de recurso especial contra julgado que decide positiva ou negativamente apenas sobre a conformação do caso à tese afetada ao rito dos recursos repetitivos para fins de sobrestamento ou seguimento. ()
- 16) Em execução fiscal, efetivado o depósito integral do valor exequendo, efetuado de forma voluntária ou involuntária, deve cessar a responsabilidade do executado quanto à atualização monetária e aos juros de mora incidentes sobre o débito. O Tema 677 do STJ não se aplica às execuções fiscais. ()
- 17) A pendência de análise do pedido de renovação do CEBAS, protocolado tempestivamente pela entidade, não prorroga a validade do certificado anterior e pode constituir óbice à fruição da imunidade. ()
- 18) É legal a exigência, prevista em instrução normativa da Receita Federal, de que as declarações de compensação sejam apresentadas exclusivamente por meio eletrônico (programa PER/DOMP). ()
- 19) Nos termos do art. 18, § 3º, do Decreto n. 70.235/1972, é defeso à autoridade julgadora, unilateralmente, inovar ou alterar as balizas jurídicas do lançamento fiscal, impondo-se, nessas hipóteses, a lavratura de auto de infração ou a feitura de notificação de lançamento complementares, devolvendo-se ao sujeito passivo o direito a nova impugnação no tocante à matéria modificada, sob pena de nulidade por ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. ()
- 20) O valor do crédito financeiro de ICMS relativo à aquisição de bens e mercadorias destinados ao ativo permanente resulta da multiplicação de fatores, sendo um deles a relação entre o valor das operações de saídas e prestações tributadas e o total das operações realizadas no período, sendo certo que, inexistindo operações de saída tributadas, o fator torna-se nulo, impedindo a apropriação do crédito no período. ()
- 21) A condição de segurado de baixa renda e consequente concessão do auxílio-reclusão aos dependentes deve ser apurada no período de doze meses anteriores ao mês do recolhimento à prisão utilizando-se o divisor fixo de 12, desde que não existam competências com salário de contribuição zero. ()

Gabarito

1. C	2. E	3. C	4. E	5. C	6. C	7. C	8. E	9. E	10. C
11. C	12. C	13. E	14. C	15. E	16. C	17. E	18. C	19. C	20. C
21. E									