

Informativo comentado: Informativo 1198-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *É inconstitucional lei estadual que fixa critérios para o exercício de atividade de transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de motocicletas, exigindo a prévia autorização e regulamentação pelos municípios.*

SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

- *O Congresso Nacional está em mora na edição da lei complementar que regulamenta o imposto sobre grandes fortunas - IGF (art. 153, VII, CF/88).*

DIREITO ADMINISTRATIVO

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

- *O regime de previdência complementar dos servidores públicos federais pode ser instituído por lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, mediante entidades com personalidade jurídica de direito privado, aplicando-se também aos magistrados.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

É inconstitucional lei estadual que fixa critérios para o exercício de atividade de transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de motocicletas, exigindo a prévia autorização e regulamentação pelos municípios

Importante!!!

ODS 16

Caso concreto: a Lei estadual nº 18.156/2025, do Estado de São Paulo, disciplinou o serviço de mototáxi por aplicativo. A Lei estadual determinou que esse tipo de serviço só poderia funcionar se cada município paulista autorizasse e criasse regras próprias para regulamentá-lo. Assim, pela lei estadual, até que a prefeitura de editasse uma lei ou decreto permitindo expressamente o serviço, os motociclistas estariam proibidos de transportar passageiros por aplicativo naquele município. O STF julgou inconstitucional essa lei.

É inconstitucional lei estadual que fixa critérios para o exercício de atividade de transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de motocicletas, exigindo a prévia autorização e regulamentação pelos municípios.

Essa lei é formalmente inconstitucional por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte (art. 22, IX e XI, CF/88).

Além disso, essa lei é também inconstitucional sob o ponto de vista material porque afronta os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da proteção ao consumidor (art. 170, caput e IV, CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.852 MC-Ref/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 11/11/2025 (Info 1198).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei estadual nº 18.156/2025, do Estado de São Paulo, disciplinou o serviço de “mototáxi por aplicativo”, ou seja, aquele em que o passageiro solicita, por meio de plataformas digitais como Uber Moto ou 99 Moto, uma corrida de motocicleta para se deslocar de um ponto a outro.

A Lei estadual determinou que esse tipo de serviço só poderia funcionar se cada município paulista autorizasse e criasse regras próprias para regulamentá-lo. Assim, pela lei estadual, até que a prefeitura editasse uma lei ou decreto permitindo expressamente o serviço, os motociclistas estariam proibidos de transportar passageiros por aplicativo naquele município.

A justificativa apresentada pelos Deputados Estaduais era a preocupação com a segurança dos passageiros, considerando os altos índices de acidentes envolvendo motocicletas.

Se tiver curiosidade (não é indispensável para concursos), leia abaixo a íntegra da Lei:

Art. 1º No Estado, a utilização de motocicletas para a prestação do serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros fica condicionada à autorização e regulamentação dos municípios.

Parágrafo único - Para fins desta lei, entende-se como transporte individual privado remunerado de passageiros a atividade cuja utilização seja intermediada por plataformas digitais ou outros meios de contratação de serviços de transporte individual pago.

Art. 2º É facultada aos municípios, observados o interesse local e as peculiaridades de cada um, a regulamentação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros por motocicleta. Parágrafo único - Para os municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições:

- 1 - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria A compatível com a atividade desenvolvida e que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;
- 2 - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal;
- 3 - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);
- 4 - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

Art. 3º Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os municípios deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:

- I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;
- II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP);
- III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do artigo 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 4º A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta lei e na regulamentação do poder público municipal caracterizará transporte ilegal de passageiros.

Art. 5º Os municípios poderão prever multa no caso de descumprimento de suas respectivas regulamentações, além da aplicação do artigo 231, VIII, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser revista após 5 (cinco) anos de sua implementação, com vistas à avaliação de sua eficácia e necessidade de ajustes.

ADI

A Confederação Nacional de Serviços (CNS) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra essa Lei estadual, alegando que ela seria inconstitucional sob o ponto de vista formal e também material.

A CNS alegou que a lei seria formalmente inconstitucional porque usurpou a competência privativa da União para legislar sobre:

- Diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX da CF/88);
- Trânsito e transporte (art. 22, XI da CF/88).

Sustentou que a Lei Federal nº 12.587/2012, com as alterações da Lei nº 13.640/2018, delegou exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal a competência para regulamentar e fiscalizar o transporte privado individual de passageiros, atividade que abrange o transporte por motocicletas intermediado por aplicativos digitais.

Além disso, a autora afirmou que a lei estadual seria inconstitucional sob o ponto de vista material por:

- Violação aos princípios da livre iniciativa (art. 1º, IV da CF) e livre concorrência (art. 170, caput e IV da CF);
- Afetação ao direito de escolha do consumidor (art. 170, V da CF);
- Configuração de obstáculo desproporcional ao exercício de atividade econômica lícita.

Com base nesses fundamentos, a CNS requereu a declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 18.156/2025.

O STF concordou com os argumentos invocados pela autora (CNS)?

SIM.

Competência da União para legislar sobre transporte

O art. 22, IX e XI, da CF/88 prevê que:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

(...)

XI - trânsito e transporte;

O legislador constituinte fez isso porque entendeu que tais matérias são de interesse geral e que havia a necessidade de haver regras nacionais sobre isso, com a finalidade de garantir uniformidade normativa em todo o território nacional, evitando, assim, fragmentação regulatória sobre o tema.

Desse modo, ainda que haja interesse local na organização e prestação dos serviços de transporte (art. 30 da Constituição), os municípios devem seguir as diretrizes traçadas pela legislação federal.

Existe lei federal tratando sobre isso?

SIM. O legislador federal, cumprindo a competência constitucional prevista (art. 22, IX e XI), instituiu diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, por meio da Lei n. 12.587/2012.

Essa Lei foi posteriormente alterada pela Lei n. 13.640/2018, que incluiu os arts. 11-A e 11-B abordando expressamente a regulamentação e a fiscalização dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros.

Em linhas gerais, o que fez a Lei nº 13.640/2018?

Conferiu aos Municípios (e ao Distrito Federal) competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros.

Diretrizes impostas pela lei federal

A Lei nº 13.640/2018 afirmou que, quando os Municípios (ou DF) forem editar as suas leis regulamentando os serviços, eles deverão observar algumas diretrizes.

Assim, a lei municipal (ou distrital) deverá exigir:

- a) que tais serviços de transporte por aplicativos sejam prestados com eficiência, eficácia, segurança e efetividade;
- b) a cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço (ISS e taxas);
- c) a contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);
- d) que o motorista seja inscrito como contribuinte individual do INSS (art. 11, V, “h”, da Lei nº 8.213/91).

Condições pessoais impostas aos motoristas

A Lei nº 13.640/2018 também trouxe algumas exigências pessoais ao motorista que trabalha com os serviços de transporte por aplicativo.

Assim, os motoristas de Uber e similares deverão:

- I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;
- II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal. Exs: exigência de que o veículo tenha um limite máximo do ano de fabricação, que tenha adesivo ou uma placa removível do aplicativo no para-brisas etc.
- III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);
- IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.

O que acontece se o serviço for prestado no Município (ou DF) em contrariedade com a regulamentação?

A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos na Lei nº 12.578/2012 e na regulamentação do poder público municipal (ou distrital) caracterizará transporte ilegal de passageiros.

A regulamentação é obrigatória? Os Municípios (DF) são obrigados a editar leis regulamentando a atividade?

NÃO. O Município (ou DF) poderá optar por não regulamentar tais serviços.

Enquanto os Municípios não editarem a regulamentação, o serviço está permitido?

SIM. Os serviços de transporte de passageiros mediante aplicativo não dependem de autorização prévia e podem continuar sendo prestados normalmente mesmo sem regulamentação municipal.

Os Municípios, ao editarem as leis locais regulamentando o transporte de passageiros mediante aplicativo, poderão contrariar a Lei nº 13.640/2018?

NÃO.

No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal.

Isso porque compete à União legislar sobre “trânsito e transporte”, nos termos do art. 22, XI, da CF/88.

STF. Plenário. ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux; RE 1054110/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgados em 8 e 9/5/2019 (Repercussão Geral - Tema 967) (Info 939).

Os Municípios podem proibir o transporte de passageiros mediante aplicativo? Podem proibir o serviço desempenhado pelo Uber e similares?

NÃO.

Se uma lei municipal ou distrital proibir essa atividade, ela deve ser considerada inconstitucional.

A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

STF. Plenário. ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux; RE 1054110/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgados em 8 e 9/5/2019 (Repercussão Geral - Tema 967) (Info 939).

Estado-membro não tem competência para regular o tema

Dessa forma, o Estado de São Paulo não possui competência para tratar sobre a matéria e sequer para delegar ou condicionar a atuação municipal, como o fez na lei questionada.

Ao exigir que cada Município paulista editasse autorização e regulamentação própria para que o serviço pudesse funcionar, a lei estadual inovava no ordenamento jurídico, estabelecendo disciplina própria sobre matéria já integralmente regulada pela legislação federal.

Nesse sentido:

É inconstitucional norma estadual que regulamente o serviço de transporte individual de passageiros por ciclomotores, motonetas ou motocicletas, por tratar-se de matéria afeta a transporte, de competência privativa da União (art. 22, XI, CF).

STF. Plenário. ADI 4961, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 14/3/2019.

Violação à livre iniciativa e à ordem econômica

Além da inconstitucionalidade formal, o STF também reconheceu que a lei estadual padece de inconstitucionalidade material, por violar princípios fundamentais da ordem econômica.

O art. 1º da lei impugnada, ao condicionar o uso de motocicletas no transporte de passageiros à prévia autorização e regulamentação de cada Município, impôs uma generalizada condição suspensiva ao exercício dessa atividade profissional no âmbito do Estado de São Paulo. Isso significa que, enquanto cada Município não editasse sua própria regulamentação autorizando o serviço, os motociclistas estariam impedidos de transportar passageiros por aplicativo naquela localidade. Trata-se, na prática, de uma vedação prévia que poderia perdurar indefinidamente, conforme a vontade política de cada administração municipal.

A Constituição Federal estabelece os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos do Estado brasileiro (art. 1º, IV) e como alicerces da ordem econômica (art. 170). Entre os princípios que regem a ordem econômica estão a livre concorrência (art. 170, IV) e a busca do pleno emprego (art. 170, VIII). Além disso, a Carta Magna assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei federal (art. 170, parágrafo único).

O STF reiterou entendimento já firmado na ADPF 449 (acima mencionada): o transporte remunerado por aplicativos segue dinâmica econômica e social própria, atendendo a uma demanda que surgiu dos sérios problemas de mobilidade urbana das grandes cidades brasileiras, especialmente a deficiência do transporte público coletivo, e das possibilidades tecnológicas oferecidas pelas plataformas digitais. Não se trata de serviço público que legitime sua sujeição a regime jurídico de direito administrativo ou que justifique a atribuição de sua titularidade ao Poder Público. Trata-se de necessidades sociais sendo supridas pela iniciativa de particulares, no exercício de sua liberdade de empreender em uma economia de mercado. A eventual submissão dessa realidade a um regime generalizado de autorização ou permissão pela Administração Pública esvaziaria sua utilidade econômica.

Condicionar o desenvolvimento dessa atividade profissional de massa a uma autorização municipal representa inversão da lógica constitucional da liberdade econômica. A exigência configura verdadeira barreira de entrada que ofende o núcleo essencial da livre iniciativa e constitui obstáculo desarrazoado ao exercício laboral.

Inconstitucionalidade material por ofensa à proteção do consumidor

Por fim, o STF analisou e refutou o argumento de que a lei estadual estaria amparada na competência concorrente para legislar sobre proteção ao consumidor e defesa da saúde (art. 24, VIII e XII, da CF).

A segurança viária, a saúde da população e a proteção dos consumidores são objetivos estatais legítimos. Todavia, esses objetivos não podem servir como argumento para uma proibição genérica.

As restrições impostas pela lei estadual limitam as opções de mobilidade urbana disponíveis à população. Isso impacta especialmente os consumidores de baixa renda e de regiões periféricas.

As restrições forçam os cidadãos a submeterem-se a alternativas potencialmente mais caras, mais lentas e menos eficientes, enfraquecendo o ambiente competitivo em claro prejuízo ao consumidor.

A opção legislativa adotada pelo Estado de São Paulo incentiva a migração do serviço para a clandestinidade, expondo o consumidor a risco ainda maior. Ao criar barreiras formais ao exercício regular da atividade, a lei elimina as salvaguardas que a tecnologia e a formalização do serviço proporcionam — como rastreamento pelo aplicativo, sistema de avaliação dos motociclistas, canais de reclamação e registro das corridas realizadas. Assim, a norma impugnada também incorre em violação ao dever constitucional de proteção ao consumidor, previsto nos arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição Federal.

Em suma:

É inconstitucional lei estadual que fixa critérios para o exercício de atividade de transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de motocicletas, exigindo a prévia autorização e regulamentação pelos municípios.

Essa lei é inconstitucional porque:

- **usurpa a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte (art. 22, IX e XI, CF/88); e**
- **afronta os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da proteção ao consumidor (art. 170, caput e IV, CF/88).**

STF. Plenário. ADI 7.852 MC-Ref/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 11/11/2025 (Info 1198).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, converteu o julgamento de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, e, confirmando a medida cautelar, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 18.156/2025 do Estado de São Paulo.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o princípio geral que norteia a repartição de competências entre os entes federativos no Brasil?

O princípio geral que norteia a repartição de competências entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é o princípio da predominância do interesse. Esse princípio orienta não apenas as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também a interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias. A partir desse princípio, a Constituição pode ora acentuar maior centralização de poder na União (art. 22), ora permitir maior descentralização nos Estados-membros e Municípios (arts. 24 e 30, I).

De que forma a Constituição Federal de 1988 tratou a competência legislativa em matéria de trânsito e transporte?

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX) e sobre trânsito e transporte (art. 22, XI). Essa opção do legislador constituinte presumiu de forma absoluta a presença do interesse geral e a necessidade de observância nacional da matéria, com a finalidade de garantir uniformidade normativa em todo o território nacional, evitando fragmentação regulatória sobre o tema.

Qual é a competência dos Municípios e do Distrito Federal em relação ao transporte remunerado privado individual de passageiros, conforme a legislação federal?

A Lei 12.587/2012, alterada pela Lei 13.640/2018, atribuiu aos Municípios e ao Distrito Federal a competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no âmbito de seus territórios (art. 11-A). Essa delegação de competência teve como destinatário exclusivo os municípios e o Distrito Federal, cabendo a eles observar diretrizes relacionadas à cobrança de tributos municipais, exigência de seguro de acidentes pessoais, e inscrição do motorista como contribuinte individual do INSS.

Por que os Estados-membros não possuem competência para legislar sobre transporte remunerado privado individual de passageiros?

Os Estados-membros não possuem competência para tratar sobre a matéria porque a União, exercendo sua competência privativa (art. 22, IX e XI, CF), delegou exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal a regulamentação e fiscalização do transporte remunerado privado individual de passageiros. Assim, os Estados não podem sequer delegar ou condicionar a atuação municipal nessa seara, pois a legislação federal já definiu os entes competentes para tanto.

Qual é a natureza jurídica do transporte remunerado privado individual de passageiros intermediado por aplicativos?

O transporte remunerado privado individual de passageiros intermediado por aplicativos não é classificado como serviço público, mas sim como atividade econômica privada. O legislador federal criou categoria própria para essa modalidade (art. 4º, X, da Lei 12.587/2012), distinguindo-a expressamente do transporte público coletivo e do transporte público individual. Por não se tratar de serviço público, essa atividade não se sujeita a regime jurídico de direito administrativo nem à atribuição de sua titularidade ao Poder Público.

De que modo a livre iniciativa se relaciona com o transporte individual de passageiros por aplicativos?

A livre iniciativa é fundamento do Estado brasileiro (art. 1º, IV, CF) e princípio da ordem econômica (art. 170, caput, CF). Como o transporte individual de passageiros por aplicativos não é serviço público, essa atividade é guarnecida pelos princípios da ordem econômica, em especial pela livre iniciativa. A Constituição assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (art. 170, parágrafo único). Assim, normas que impõem restrições desarrazoadas ou condições suspensivas generalizadas ao exercício dessa atividade invertem a lógica constitucional da liberdade econômica.

Qual é o conteúdo das teses fixadas pelo STF no julgamento do Tema 967 da Repercussão Geral?

No julgamento do Tema 967, o STF fixou duas teses: (1) a proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e (2) no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (art. 22, XI, CF).

Por que a alegação de proteção ao consumidor e defesa da saúde não é suficiente para legitimar a competência estadual para legislar sobre transporte por aplicativos?

Embora a segurança viária, a saúde da população e a proteção dos consumidores sejam objetivos estatais legítimos, esses argumentos não servem como fundamento para a liquidação de direitos e garantias fundamentais. A proteção consumerista e a defesa da saúde, ainda que tenham alguma relação com estatísticas de acidentes, não representam o ponto substancial da legislação quando esta efetivamente trata de matéria de trânsito e transportes e impõe sérias restrições ao desenvolvimento de atividade profissional. Ademais, o argumento de competência concorrente em matéria de consumo e saúde (art. 24, VIII e XII, CF) não prevalece quando a norma invade competência privativa da União.

De que forma restrições ao transporte por aplicativos podem, paradoxalmente, prejudicar os consumidores?

Restrições ao transporte por aplicativos podem prejudicar os consumidores de diversas formas: limitam as opções de mobilidade urbana, impactando especialmente a população de baixa renda e de regiões periféricas; forçam os cidadãos a submeterem-se a alternativas mais caras, mais lentas e menos eficientes; enfraquecem o ambiente competitivo; e incentivam a migração do serviço para a clandestinidade, eliminando salvaguardas que a tecnologia e a formalização proporcionam, como rastreamento pelo aplicativo, avaliação dos prestadores e canais de reclamação. Assim, tais restrições configuram violação ao dever constitucional de proteção ao consumidor (arts. 5º, XXXII, e 170, V, CF).

O fundamento da tese fixada no Tema 967, referente ao transporte por motoristas em automóveis, aplica-se igualmente ao transporte por motocicletas?

Sim, o fundamento da tese fixada no Tema 967 é integralmente aplicável aos motociclistas. Não há fator que distinga, sob o aspecto jurídico, o transporte por aplicativos realizado por automóveis daquele realizado por motocicletas. Ambas as modalidades constituem transporte remunerado privado individual de passageiros, conforme definido na Lei 12.587/2012, e estão igualmente protegidas pelos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Assim, a proibição ou restrição dessa atividade por motociclistas também é inconstitucional.

SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Congresso Nacional está em mora na edição da lei complementar que regulamenta o imposto sobre grandes fortunas - IGF (art. 153, VII, CF/88)

Importante!!!

ODS 1, 10 E 17

Caso concreto: o art. 153, VII, da CF/88 prevê a competência da União para instituir imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar. Até hoje, contudo, essa lei complementar não foi editada e, portanto, na prática, não existe, no Brasil, um imposto sobre grandes fortunas.

Ao julgar uma ADO, o STF reconheceu que o Congresso Nacional está em mora na edição da lei complementar que regulamenta o imposto sobre grandes fortunas (IGF), previsto no art. 153, VII, da CF/88.

A omissão legislativa compromete não apenas a arrecadação potencial, mas a própria eficácia dos direitos fundamentais assegurados pelo texto constitucional (art. 3º da CF/88), considerando que existe previsão constitucional específica para destinar o montante arrecadado através do IGF para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (arts. 79 e 80, III, do ADCT).

O STF, contudo, não fixou um prazo para o Congresso Nacional editar a referida lei complementar. Não é possível estipular prazo para que o Poder Legislativo elabore a lei complementar, pois a complexidade do tema demanda intenso debate sobre os reflexos positivos e negativos da instituição do tributo, além de ser vedada a atuação do Poder Judiciário como legislador positivo.

STF. Plenário. ADO 55/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Cristiano Zanin, julgado em 06/11/2025 (Info 1198).

O caso concreto foi o seguinte:

O art. 153, VII, da Constituição Federal prevê a competência da União para instituir imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar. Veja:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
(...)
VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Até hoje, contudo, essa lei complementar não foi editada e, portanto, na prática, não existe, no Brasil, um imposto sobre grandes fortunas.

Diante disso, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade por omissão com o objetivo de que o STF:

- 1) reconhecesse a omissão legislativa inconstitucional do Congresso Nacional, por ainda não ter editado a lei complementar prevista no art. 153, VII, da CF/88;
- 2) determinasse providências para suprir a omissão, determinando que fosse elaborado o referido projeto de lei complementar regulamentando o imposto.

Para o STF, há omissão do Congresso Nacional neste caso?

SIM.

O STF reconheceu que o Congresso Nacional se encontra em mora na edição da lei complementar exigida pelo art. 153, VII, da Constituição Federal.

A Constituição de 1988, ao prever expressamente a competência da União para instituir o imposto sobre grandes fortunas “nos termos de lei complementar”, estabeleceu um comando normativo que aguarda concretização há mais de três décadas. Essa prolongada inércia do Poder Legislativo configura omissão inconstitucional.

O STF afastou, assim, a tese sustentada pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República, segundo a qual a instituição de tributos constituiria mera faculdade do ente federativo competente, insuscetível de controle por ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Para a maioria dos Ministros, embora a decisão política sobre a criação do tributo caiba ao Legislativo, a ausência de qualquer deliberação conclusiva sobre a matéria, após tanto tempo, caracteriza mora que deve ser formalmente reconhecida.

Comprometimento da eficácia dos direitos fundamentais

A omissão legislativa deve ser compreendida dentro de um contexto mais amplo de equilíbrio fiscal sensível. Em cenário de constantes pressões por corte de gastos e redução das despesas da União, a não regulamentação do imposto sobre grandes fortunas compromete não apenas a arrecadação potencial, mas a própria eficácia dos direitos fundamentais assegurados pelo texto constitucional.

Existe uma conexão direta entre a instituição do tributo e os objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º da Constituição Federal, notadamente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I) e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III).

A tributação de grandes fortunas, nessa perspectiva, apresenta-se como instrumento de concretização da justiça fiscal e de redistribuição de riqueza, valores caros ao projeto constitucional de 1988.

Vinculação constitucional do IGF ao Fundo de Combate à Pobreza

A previsão do imposto sobre grandes fortunas (IGF) consta da redação originária da Constituição Federal de 1988. No entanto, em 2000 o constituinte foi além: a Emenda Constitucional nº 31/2000 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e determinou que uma das fontes de recursos desse fundo seria justamente o dinheiro arrecadado com o IGF.

Em outras palavras, a Constituição não apenas autorizou a criação do imposto, mas também já definiu para onde iria o dinheiro arrecadado: para financiar políticas públicas de combate à fome, de acesso à saúde, à educação e à moradia para as pessoas mais vulneráveis.

O problema é que, como a lei complementar que deveria criar o IGF nunca foi editada, o imposto simplesmente não existe na prática. E se o imposto não existe, não há arrecadação. E se não há arrecadação, o Fundo de Combate à Pobreza deixa de receber recursos que a própria Constituição determinou que ele deveria receber.

Por isso o STF entendeu que a omissão do Congresso não prejudica apenas a arrecadação em abstrato, mas compromete diretamente o financiamento de políticas públicas essenciais para os mais pobres.

O STF fixou um prazo para o Congresso editar a lei?

NÃO.

Não obstante o reconhecimento da mora, o STF entendeu não ser possível estipular prazo para que o Congresso Nacional elabore a lei complementar. Foram apresentados dois argumentos principais:

1) A complexidade inerente à matéria

A instituição do imposto sobre grandes fortunas demanda intenso debate sobre seus reflexos positivos e negativos, envolvendo questões de política econômica, definição do conceito de “grande fortuna”, estabelecimento de alíquotas, mecanismos de fiscalização e potenciais impactos sobre investimentos e fuga de capitais.

Trata-se de deliberação que exige ampla discussão no âmbito do Poder Legislativo, com participação da sociedade civil e dos setores interessados.

2) Vedação à atuação do Poder Judiciário como legislador positivo

O STF reafirmou que não lhe compete substituir-se ao Congresso Nacional na definição dos elementos essenciais do tributo, tais como base de cálculo, alíquotas, fato gerador e sujeitos passivos. A declaração de omissão inconstitucional, nesse contexto, cumpre função de cientificar formalmente o Poder Legislativo acerca de seu dever constitucional, sem, contudo, invadir a esfera de competência que lhe é própria.

Contexto internacional e discussões no âmbito do G-20

Por fim, o julgamento fez referência ao contexto internacional que envolve a discussão sobre tributação de grandes fortunas.

O STF destacou que o Brasil apresentou perante o G-20 um trabalho para discutir a implementação desse imposto no âmbito do grupo de países, com o objetivo de evitar a fuga de capital e de patrimônio.

Essa iniciativa demonstra a relevância contemporânea do debate e a necessidade de articulação multilateral para a adoção de modelos tributários que não resultem em mera transferência de riquezas para jurisdições com menor carga fiscal. O objetivo é reunir esforços perante órgãos multilaterais e internacionais para discutir com maior cautela o modelo mais adequado para o IGF, considerando as experiências de outros países e os desafios próprios de um mundo economicamente globalizado.

Esse contexto internacional, embora não tenha sido determinante para o reconhecimento da omissão, serviu para demonstrar que a matéria está em discussão ativa e que a inércia do Congresso Nacional se mostra ainda mais injustificável diante dos esforços diplomáticos empreendidos pelo próprio governo brasileiro.

Em suma:

O Congresso Nacional está em mora na edição da lei complementar que regulamenta o imposto sobre grandes fortunas - IGF (art. 153, VII, CF/88).

STF. Plenário. ADO 55/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Cristiano Zanin, julgado em 06/11/2025 (Info 1198).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou procedente a ação para declarar a omissão do Congresso Nacional na elaboração da lei prevista no art. 153, VII, da CF/1988, que prevê a competência da União para instituir impostos sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

O que é a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e qual sua finalidade no ordenamento jurídico brasileiro?

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) é instrumento de controle concentrado de constitucionalidade destinado a combater a inércia do Poder Público quando este deixa de exercer os chamados "poderes-deveres" previstos na Constituição Federal. Sua finalidade é reparar lesão ao Estado de Direito decorrente do não exercício de competências legislativas constitucionalmente estabelecidas, buscando tornar efetiva norma constitucional que depende de regulamentação infraconstitucional.

Qual a previsão constitucional relativa ao imposto sobre grandes fortunas e qual a condição estabelecida para sua instituição?

O art. 153, VII, da Constituição Federal prevê a competência da União para instituir imposto sobre grandes fortunas (IGF). A condição estabelecida pelo texto constitucional é que a instituição desse tributo ocorra nos termos de lei complementar, ou seja, exige-se a edição de norma complementar que regulamente os elementos essenciais do imposto para que este possa ser efetivamente criado e cobrado.

Qual a relação entre o imposto sobre grandes fortunas e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza?

A Emenda Constitucional nº 31/2000 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, previsto no art. 79 do ADCT. Por expressa previsão do art. 80, III, do ADCT, esse fundo é composto, entre outras fontes, pelo produto da arrecadação do imposto previsto no art. 153, VII, da CF/88 (IGF). Assim, existe destinação constitucional específica para os recursos que seriam arrecadados por meio desse tributo, vinculando-os ao combate e erradicação da pobreza.

De que forma a omissão legislativa na regulamentação do IGF afeta a eficácia de direitos fundamentais?

A omissão legislativa na regulamentação do IGF compromete não apenas a arrecadação potencial do tributo, mas a própria eficácia dos direitos fundamentais assegurados pelo texto constitucional. Isso ocorre porque os objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º da CF/88, incluem a construção de sociedade livre, justa e igualitária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades. A não instituição do tributo, em contexto de equilíbrio fiscal sensível com pressões por corte de gastos, prejudica a concretização da justiça social sob o ângulo fiscal.

Por que o STF, mesmo reconhecendo a omissão legislativa, não fixou prazo para que o Congresso Nacional elaborasse a lei complementar do IGF?

O STF não fixou prazo para a atuação do Legislativo por duas razões principais. Primeiro, a complexidade do tema demanda intenso debate sobre os reflexos positivos e negativos acerca da instituição do tributo, o que requer análise aprofundada pelo Poder Legislativo. Segundo, é vedada a atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, de modo que a imposição de prazo poderia configurar indevida interferência na esfera de competência do Legislativo, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

DIREITO ADMINISTRATIVO

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O regime de previdência complementar dos servidores públicos federais pode ser instituído por lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, mediante entidades com personalidade jurídica de direito privado, aplicando-se também aos magistrados

ODS 8 E 16

Caso concreto: diversas associações de classe ajuizaram quatro ações diretas de inconstitucionalidade contra a Lei nº 12.618/2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo. Uma das ADIs também questionou a constitucionalidade do art. 40, §15, da Constituição Federal (com redação dada pela EC nº 41/2003) e do Decreto nº 7.808/2012. O STF julgou improcedentes os pedidos.

Não há reserva de lei complementar para instituição do regime de previdência complementar dos servidores públicos federais. A remissão genérica ao art. 202 da Constituição, contida no art. 40, §15, não configura exigência de quórum qualificado, sendo válida a regulamentação por lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo.

As entidades fechadas de previdência complementar dos servidores públicos podem ter personalidade jurídica de direito privado, ainda que possuam natureza pública. A administração pública brasileira é composta por pessoas jurídicas de natureza pública (criadas pelo Poder Público) que podem se submeter a regimes jurídicos de direito privado ou de direito público, a depender da função institucional a ser desempenhada.

Os magistrados submetem-se ao regime previdenciário geral dos servidores públicos previsto no art. 40 da Constituição, nos termos do art. 93, inciso VI, da CF. Não é exigida lei complementar de iniciativa do STF para disciplinar a previdência complementar da magistratura, pois as normas constitucionais que reservam iniciativa legislativa ao Poder Judiciário contemplam rol taxativo que não inclui a instituição de regime previdenciário exclusivo para essa categoria.

O regime previdenciário dos agentes públicos deve trazer regras uniformes entre as diferentes carreiras para permitir a previsibilidade e o equilíbrio das contas públicas, sendo único e aplicando-se a todos os agentes públicos de modo uniforme, incluindo membros da magistratura.

STF. Plenário. ADI 4.946/DF, ADI 4.893/DF, ADI 4.885/DF e ADI 4.863/DF, Rel. Min. André Mendonça, julgados em 11/11/2025 (Info 1198).

§ 15 do art. 40

O § 15 do art. 40 da CF/88 foi inserido pela EC 20/1998 e teve as seguintes redações ao longo do tempo:

Constituição Federal

EC 20/1998	EC 41/2003	EC 103/2019 (atual)
<p>§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. (Incluído pela EC nº 20, de 15/12/98)</p>	<p>§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela EC nº 41, 19.12.2003)</p>	<p>§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. (Redação dada pela EC nº 103, de 2019)</p>

Lei nº 12.618/2012

A Lei nº 12.618/2012 tratou dos seguintes assuntos:

- instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona;
- fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal;
- autorizou a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

ADIs

Foram propostas quatro ações diretas de inconstitucionalidade contra especialmente a Lei nº 12.618/2012 (uma das ações também questionou o § 15 do art. 40 da CF/88):

- ADI 4.863/DF: proposta pela Federação Nacional das Associações de Oficiais de Justiça Avaliadores Federais (FENASSOJAF) e pela Associação Nacional dos Agentes de Segurança do Poder Judiciário Federal (AGEPOLJUS).
- ADI 4.885/DF: ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA).
- ADI 4.893/DF: proposta pela Associação dos Servidores do Ministério Público Federal (ASMPF).
- ADI 4.946/DF: de autoria da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE).

Argumentos jurídicos invocados pelas requerentes

As associações sustentaram, em síntese, os seguintes argumentos:

1) Inconstitucionalidade formal por reserva de lei complementar: a Lei nº 12.618/2012 seria formalmente inconstitucional porque a matéria relativa à previdência complementar dos servidores públicos federais deveria ter sido regulamentada por lei complementar, conforme exigência dos artigos 40, §15, e 202 da Constituição Federal. Como a lei foi aprovada por maioria simples (lei ordinária), haveria vício formal insanável.

- 2) Inconstitucionalidade material quanto à natureza jurídica das fundações: o art. 4º, §1º, da Lei nº 12.618/2012, ao atribuir personalidade jurídica de direito privado às fundações de previdência complementar (Funpresp), violaria o art. 40, §15, da Constituição, que exigia que tais entidades tivessem “natureza pública”. As requerentes argumentavam que a expressão “natureza pública” implicaria necessariamente personalidade jurídica de direito público.
- 3) Violação à iniciativa reservada do STF: a Lei nº 12.618/2012 seria inconstitucional por violar o art. 93, caput e inciso VI, da Constituição, uma vez que o regime previdenciário dos magistrados deveria ser regulado por lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, como parte integrante do Estatuto da Magistratura (argumento invocado nas ADIs 4.885/DF e 4.946/DF);
- 4) Inconstitucionalidade da EC nº 41/2003: a Emenda Constitucional nº 41/2003, que alterou o art. 40, §15, da Constituição, seria inconstitucional em razão de vícios no processo legislativo decorrentes dos fatos criminosos apurados na Ação Penal nº 470 (caso conhecido como “mensalão”), o que violaria os princípios da soberania popular, da moralidade e do devido processo legislativo (exclusivo da ADI 4.885/DF).

No voto do Min. Relator, consta o seguinte quadro-resumo (não é indispensável a leitura):

Ato normativo impugnado	Parâmetro constitucional invocado	Fundamento da inconstitucionalidade	Ação direta
Art. 40, §15, da Constituição (na redação dada pela EC nº 41, de 2003).	Princípios constitucionais da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), da moralidade (art. 37, caput) e do devido processo legislativo (artigos 5º, inciso LV, e 60, §2º).	Alega-se que a EC nº 41, de 2003, foi resultado de um processo legislativo fraudulento, decorrente das condutas que foram apuradas pelo Supremo Tribunal Federal na AP 760.	ADI nº 4.885/DF.
Lei nº 12.618, de 2012 (integralidade).	Art. 40, §15 (na redação dada pela EC nº 41, de 2003) c/c art. 202, da Constituição.	Argumenta-se que o regime de previdência complementar dos servidores públicos federais deveria ter sido regulamentado por meio de lei complementar.	ADIs nº 4.863/DF, 4.885/DF, 4.893/DF e 4.946/DF.

Lei nº 12.618, de 2012 (integralidade).	Art. 93, <i>caput</i> e inciso VI, da Constituição (na redação dada pela EC nº 20, de 1998).	Argumenta-se que o regime de previdência complementar dos magistrados deveria ter sido regulamentado por meio de lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal.	ADIs nº 4.885/DF e 4.946/DF.
Art. 4º, §1º, da Lei nº 12.618, de 2012.	Art. 40, §15, da Constituição (na redação dada pela EC nº 41, de 2003).	Argumenta-se que as entidades de previdência complementar criadas deveriam ter “ <i>natureza pública</i> ”, e que a personalidade jurídica de	ADIs nº 4.863/DF, 4.885/DF, 4.893/DF e 4.946/DF.

O STF concordou com os argumentos invocados pelas associações requerentes?
NÃO.

Quanto à alegação de necessidade de lei complementar

Ao contrário do que alegavam as autoras, a CF/88 não exige lei complementar para a instituição do regime de previdência complementar dos servidores públicos.

Com a EC 20/1998, o art. 40, §15, da Constituição efetivamente exigia lei complementar para a regulamentação do tema. Contudo, a EC 41/2003 alterou substancialmente esse dispositivo, passando a prever apenas que “o regime de previdência complementar será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo”.

Portanto, após a EC nº 41/2003, a regulamentação ficou submetida à maioria simples, bastando lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo.

As leis complementares diferenciam-se das leis ordinárias apenas quanto ao quórum de aprovação e quanto à necessidade de expressa exigência constitucional. Por ser hipótese excepcional, a edição de lei complementar deve ser expressamente demandada pelo texto constitucional. No silêncio da Constituição, a matéria deve ser regulada por lei ordinária.

A remissão genérica ao art. 202 da Constituição, contida no §15 do art. 40, não pode ser interpretada como determinação para que a instituição da previdência complementar dos servidores se dê por meio de lei complementar. Se o constituinte derivado quisesse submeter a matéria a quórum qualificado, deveria tê-lo feito expressamente.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade material (natureza jurídica das fundações)

O STF rejeitou a tese de que a personalidade jurídica de direito privado das fundações de previdência complementar violaria a Constituição.

A administração pública brasileira é composta por pessoas jurídicas de natureza pública (pois criadas pelo Poder Público) que podem se submeter tanto ao regime jurídico de direito público quanto ao de direito privado. A natureza pública da entidade não se confunde com o regime jurídico a ela aplicável.

A depender da função que o Poder Público procure desempenhar, é possível que a entidade pública criada seja dotada de um desenho institucional mais próximo às atividades típicas do Estado (autarquias e fundações autárquicas, com regime de direito público) ou mais próximo a atividades que podem ser

livremente exploradas pela sociedade (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado).

Para definir corretamente o regime jurídico de uma fundação instituída pelo Poder Público, é necessário examinar a lei que autorizou sua criação, verificando-se:

- i) a finalidade e o objeto da instituição;
- ii) o regime jurídico a que se submetem seus servidores, suas contratações e seu patrimônio; e
- iii) o regime fiscal e contábil da entidade.

No caso das fundações criadas pela Lei nº 12.618/2012, embora submetidas ao regime de direito privado, a Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud devem observar diversas normas de direito público, conforme expressamente previsto no art. 8º da própria lei. Essas entidades estão sujeitas à legislação de licitações e contratos administrativos, à realização de concurso público para contratação de pessoal e à publicação anual de demonstrativos contábeis. Além disso, o art. 9º determina que a administração dessas entidades observe os princípios que regem a administração pública.

Portanto, a opção político-administrativa de dotar com personalidade jurídica de direito privado as fundações públicas instituídas pela Lei nº 12.618/2012 afigura-se legítima e plenamente compatível com o texto constitucional.

Quanto à alegação de violação à iniciativa reservada do STF

O STF afastou a alegação de que a Lei nº 12.618/2012 violaria o art. 93 da Constituição por não observar a iniciativa reservada do Supremo Tribunal Federal.

O art. 93, inciso VI, da Constituição, após a redação dada pela EC nº 20/1998, não estabelece necessidade de lei complementar de iniciativa do STF para regular o regime de previdência complementar dos magistrados. O dispositivo apenas prevê que “a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40”.

Assim, o regime previdenciário dos magistrados segue as disposições referentes à aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, inclusive no que se refere às regras de previdência complementar.

O STF possui vários precedentes nos quais já decidiu que:

- i) o regime previdenciário dos servidores públicos é único e aplica-se a todos os agentes públicos de modo uniforme;
- ii) as normas constitucionais que reservam iniciativa legislativa ao Poder Judiciário contemplam rol taxativo, que não inclui a instituição de regime previdenciário exclusivo para a magistratura.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade da EC nº 41/2003

O STF também rejeitou a alegação de que a EC nº 41/2003 seria inconstitucional em razão dos fatos apurados na Ação Penal nº 470 (caso Mensalão).

É possível o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais e seria possível, em tese, a declaração de inconstitucionalidade por vício de vontade no processo legislativo. Contudo, para tanto, seria necessária a efetiva comprovação de que a emenda não teria sido aprovada sem os votos viciados.

O STF citou o precedente firmado nas ADIs 4.887/DF e 4.888/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em que se assentou que, mesmo desconsiderando os votos dos sete parlamentares condenados na AP 470, a EC nº 41/2003 teria sido aprovada em dois turnos com três quintos dos votos em cada Casa do Congresso Nacional, atendendo ao quórum constitucional exigido.

Confira:

Em tese, é possível o reconhecimento de inconstitucionalidade formal no processo constituinte reformador quando eivada de vício a manifestação de vontade do parlamentar no curso do devido processo constituinte derivado, pela prática de ilícitos que infirmam a moralidade, a probidade administrativa e fragilizam a democracia representativa.

Caso concreto: ADEPOL ajuizou ADI pedindo a declaração de inconstitucionalidade formal da EC 41/2003 e da EC 47/2005 sob o argumento de que elas foram aprovadas com votos “comprados” de Deputados Federais condenados no esquema do “Mensalão” (AP 470).

O STF afirmou que, sob o aspecto formal, as emendas constitucionais devem respeitar o devido processo legislativo, que inclui, entre outros requisitos, a observância dos princípios da moralidade e da probidade. Assim, é possível o reconhecimento de inconstitucionalidade formal no processo de reforma constituinte quando houver vício de manifestação de vontade do parlamentar, pela prática de ilícitos. Porém, para tanto, é necessária a demonstração inequívoca de que, sem os votos viciados pela ilicitude, o resultado teria sido outro.

No caso, apenas sete Deputados foram condenados pelo Supremo na AP 470, por ficar comprovado que eles participaram do esquema de compra e venda de votos e apoio político conhecido como Mensalão. Portanto, o número comprovado de “votos comprados” não é suficiente para comprometer as votações das ECs 41/2003 e 47/2005. Ainda que retirados os votos viciados, permanece respeitado o rígido quórum estabelecido na Constituição Federal para aprovação de emendas constitucionais, que é 3/5 em cada casa do Congresso Nacional.

STF. Plenário. ADI 4887/DF, ADI 4888/DF e ADI 4889/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 10/11/2020 (Info 998).

No caso da EC 41/2003, o número de congressistas condenados não foi suficiente para justificar a presunção de que todos os demais parlamentares estavam envolvidos nos esquemas criminosos de barganha de votos, especialmente considerando que a aprovação ocorreu com observância do quórum qualificado de 3/5 dos membros nas duas Casas Legislativas.

Em suma:

É constitucional — na medida em que não viola a reserva de lei complementar, a iniciativa reservada ao Supremo Tribunal Federal para dispor sobre o Estatuto da Magistratura (art. 93, CF/88) e o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88) — a instituição, por lei federal e por emenda à Constituição, do regime de previdência complementar dos servidores públicos federais, inclusive para membros da magistratura, por meio de entidades fechadas de previdência complementar estruturadas como fundações de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado.

STF. Plenário. ADI 4.946/DF, ADI 4.893/DF, ADI 4.885/DF e ADI 4.863/DF, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 11/11/2025 (Info 1198).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

É constitucional a instituição do regime de previdência complementar dos servidores públicos federais por meio de lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo?

Sim. A exigência de lei complementar para a regulamentação do regime de previdência complementar dos servidores, trazida pela EC nº 20/1998, foi extinta após a reforma constitucional introduzida pela EC nº 41/2003. Desde então, a Constituição somente exige lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, que não precisa se submeter ao quórum qualificado, sendo suficiente a aprovação por maioria simples.

Por que a remissão ao art. 202 da Constituição, contida no art. 40, § 15, não impõe a exigência de lei complementar para instituir a previdência complementar dos servidores públicos?

Não se pode interpretar extensivamente as exigências de lei contidas na Constituição a ponto de abarcar hipóteses não previstas de lei complementar no texto constitucional. Onde a Constituição não dispôs expressamente a exigência de quórum qualificado, a aprovação da lei deve se dar por maioria simples. Se o constituinte quisesse que a matéria fosse submetida à maioria qualificada, ele deveria tê-lo feito expressamente.

As entidades fechadas de previdência complementar dos servidores públicos podem ser estruturadas com personalidade jurídica de direito privado?

Sim. A opção político-administrativa em dotar com personalidade jurídica de direito privado as fundações públicas instituídas pela Lei nº 12.618/2012 é legítima e plenamente compatível com o texto constitucional. A depender da função que o Poder Público procure desempenhar, é possível que a entidade pública criada seja dotada de um desenho institucional mais próximo a atividades típicas do Estado ou mais próxima a atividades que podem ser livremente exploradas pela sociedade.

Qual a distinção entre natureza pública e personalidade jurídica de direito privado das fundações criadas pelo Poder Público?

A administração pública brasileira é composta por pessoas jurídicas de natureza pública, criadas pelo Poder Público, que podem se submeter a regimes jurídicos de direito privado ou de direito público. Seja qual for a opção pelo regime jurídico, a natureza dessas entidades será necessariamente pública, isto é, pertencente à administração pública e submetida com maior ou menor intensidade ao regime jurídico imposto ao Poder Público.

Quais normas de direito público devem ser observadas pelas fundações de previdência complementar dos servidores públicos, ainda que possuam personalidade jurídica de direito privado?

A Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud devem observar: submissão à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista; realização de concurso público para contratação de pessoal permanente ou processo seletivo para contrato temporário; publicação anual de demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios; e observância dos princípios que regem a administração pública, especialmente os da eficiência e da economicidade.

Os magistrados estão submetidos ao regime de previdência complementar instituído pela Lei nº 12.618/2012?

Sim. O art. 93, inciso VI, da Constituição, após a EC nº 20/1998, prevê que a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40. Portanto, o regime previdenciário dos magistrados segue as disposições referentes à aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, inclusive no que se refere às regras de previdência complementar.

É necessária lei complementar de iniciativa do STF para instituir o regime de previdência complementar dos magistrados?

Não. As normas constitucionais que especificam matérias cuja iniciativa de lei é reservada ao Poder Judiciário, constantes dos arts. 93 e 96 da Constituição, contemplam rol taxativo que não inclui a instituição de regime previdenciário exclusivo para a magistratura. O regime previdenciário dos agentes públicos deve trazer regras uniformes entre as diferentes carreiras para permitir a previsibilidade e o equilíbrio das contas públicas.

A submissão dos magistrados ao regime de previdência complementar dos servidores públicos viola o princípio da separação dos poderes ou as garantias institucionais da magistratura?

Não. A norma constitucional que submeteu os magistrados às regras do art. 40 da Constituição limitou-se a alterar o regime de aposentadoria dos magistrados no contexto de ampla reformulação do regime previdenciário no setor público, sem afetar o exercício da jurisdição ou a organização da magistratura. A mudança nas regras de aposentadoria não compromete as prerrogativas funcionais e institucionais do Poder Judiciário e de seus membros.

A existência de um único regime de previdência complementar para todos os servidores públicos federais encontra fundamento constitucional?

Sim. O ideal igualitário perseguido pelo legislador constitucional, ao aproximar os proventos de aposentadoria e pensão dos servidores públicos aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, justifica a existência, no âmbito de cada ente político, de apenas um Regime Próprio de Previdência Social e única unidade gestora do respectivo regime, para atender isonomicamente a todos os servidores públicos.

Os fatos apurados na AP 470 são suficientes para declarar a inconstitucionalidade da EC nº 41/2003 por vício no processo legislativo?

Não. Ainda que o STF admita o exercício de controle de constitucionalidade sobre emendas à Constituição e que seja possível a declaração de inconstitucionalidade por vício de vontade no processo legislativo, é necessária a efetiva comprovação da nulidade no processo de aprovação. O número de congressistas condenados na AP 470 não é suficiente para comprometer as votações ocorridas na aprovação da EC nº 41/2003, pois, ainda que retirados os votos viciados, permanece respeitado o quórum de três quintos necessário à sua aprovação.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É constitucional lei estadual que fixa critérios para o exercício de atividade de transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de motocicletas, exigindo a prévia autorização e regulamentação pelos municípios. ()
- 2) O Congresso Nacional está em mora na edição da lei complementar que regulamenta o imposto sobre grandes fortunas - IGF (art. 153, VII, CF/88). ()
- 3) É constitucional a instituição, por lei federal e por emenda à Constituição, do regime de previdência complementar dos servidores públicos federais, inclusive para membros da magistratura, por meio de entidades fechadas de previdência complementar estruturadas como fundações de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado. ()

Gabarito

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

OUTRAS INFORMAÇÕES

Citação da fonte:

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.