

# **Informativo comentado: Informativo 1179-STF**

Márcio André Lopes Cavalcante

## **ÍNDICE**

### **DIREITO CONSTITUCIONAL**

#### **DIREITOS SOCIAIS**

- *A CF determina que o Congresso Nacional preveja como crime a retenção dolosa de salário; trata-se de mandado constitucional de criminalização, de natureza vinculante; como ainda não existe esse crime, o Congresso está em mora e deve editar a lei em 180 dias.*

#### **TRIBUNAL DE CONTAS**

- *É inconstitucional norma que impõe ao TCU a obrigação de ceder servidor para compor órgão do Poder Executivo, violando sua autonomia e a reserva de iniciativa legislativa.*

#### **MINISTÉRIO PÚBLICO**

- *É constitucional norma inserida por emenda parlamentar que exige nível superior para o cargo de técnico do MPU e do CNMP, bem como reconhece os cargos de analista e técnico como essenciais à atividade jurisdicional.*

#### **TEMAS DIVERSOS**

- *Os planos econômicos denominados Bresser, Verão, Collor I e Collor II são constitucionais, mas seus efeitos danosos consequenciais devem ser recompostos.*

#### **DEFENSORIA PÚBLICA**

- *É inconstitucional norma estadual que estabelece critérios para a escolha do Defensor Público-Geral que sejam diferentes da Lei Orgânica das Defensorias Públicas (LC 80/1994).*

### **DIREITO ELEITORAL**

#### **PRESTAÇÃO DE CONTAS**

- *É constitucional norma de resolução do TSE que impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral até o término da legislatura quando não houver a devida prestação de contas de sua campanha dentro do prazo legal.*

### **DIREITO ADMINISTRATIVO**

#### **SERVIDORES PÚBLICOS**

- *As atribuições dos cargos em comissão devem respeitar o princípio da livre nomeação, basear-se na confiança com o nomeante e restringir-se a funções de direção, chefia e assessoramento, mantendo proporcionalidade com os cargos efetivos (art. 37, II e V, CF/88).*
- *A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da incorporação dos quintos pelo STF (RE 638.115) protege apenas os servidores que já recebiam a verba até 18/12/2019; o reconhecimento administrativo, sem pagamento até essa data, não gera direito à percepção*

### **DIREITO PROCESSUAL CIVIL**

#### **PROCEDIMENTOS**

- *É inconstitucional norma estadual que, ao disciplinar parcialmente a gratuidade de justiça, fixa valor mínimo a ser pago pela parte; é inconstitucional norma estadual que exige a comprovação do recolhimento de custas no ato da interposição de recurso no juízo de primeiro grau.*

## PRECATÓRIOS

- *O pagamento de crédito superpreferencial deve ser feito por precatório, salvo quando o valor se enquadrar no limite legal para requisição de pequeno valor (RPV).*

## DIREITO TRIBUTÁRIO

### PRINCÍPIOS

- *Redução ou revogação de benefício fiscal do REINTEGRA acarreta majoração indireta de PIS e COFINS e, por isso, deve observar a anterioridade nonagesimal (não precisa observar a anterioridade anual).*

### TAXAS

- *Não é compatível com a CF a norma que delega ao Chefe do Executivo local o poder de definir, sem parâmetros ou teto legal, os valores das taxas municipais; há afronta ao princípio da legalidade tributária.*

## DIREITO CONSTITUCIONAL

### DIREITOS SOCIAIS

**A CF determina que o Congresso Nacional preveja como crime a retenção dolosa de salário; trata-se de mandado constitucional de criminalização, de natureza vinculante; como ainda não existe esse crime, o Congresso está em mora e deve editar a lei em 180 dias**

### Importante!!!

ODS 16

**Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;**

**O mandado de criminalização previsto na parte final do inciso X do art. 7º da Constituição Federal possui natureza vinculante, e sua inobservância pelo legislador ordinário caracteriza omissão inconstitucional.**

**A existência de projetos de lei sobre a matéria não afasta o reconhecimento da mora legislativa, especialmente diante do extenso lapso temporal decorrido desde a promulgação da Constituição.**

**O tipo penal da apropriação indébita (art. 168 do CP) não contempla adequadamente a conduta de retenção dolosa do salário do trabalhador, exigindo, por determinação constitucional, tipificação específica.**

**Em suma: o Congresso Nacional está em mora na edição da lei regulamentadora referente à tipificação penal da retenção dolosa do salário dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, X, CF/88). O STF fixou o prazo de 180 para que seja sanada a omissão.**

**STF. Plenário. ADO 82/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/05/2025 (Info 1179)**

### **Crime de retenção do salário dos trabalhadores**

O art. 7º, X, da Constituição Federal, prevê o seguinte:

**Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:**

**[...]**

**X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;**

A proteção do salário garante que o trabalhador receba o pagamento devido pelo seu trabalho, de forma integral e pontual, sem descontos indevidos ou retenções injustificadas. O objetivo é assegurar que o salário, que é essencial para a subsistência do trabalhador e de sua família, seja protegido contra abusos do empregador.

### ***O que é “retenção dolosa” do salário?***

Retenção dolosa ocorre quando o empregador, de forma intencional (com dolo), deixa de pagar o salário ao trabalhador, mesmo tendo condições de fazê-lo.

Não se trata de um simples atraso por dificuldades financeiras momentâneas, mas sim de uma conduta deliberada de não efetuar o pagamento devido.

### ***Constituição afirma que isso é crime***

A Constituição prevê que reter dolosamente o salário do trabalhador é crime. No entanto, apesar dessa previsão constitucional desde 1988, até hoje não existe uma lei infraconstitucional que tipifique detalhadamente essa conduta como crime.

Por isso, empregadores que praticam essa conduta ainda não podem ser responsabilizados criminalmente.

### ***ADI por omissão***

O Procurador-Geral da República ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) sustentando que o Congresso Nacional está em mora constitucional por não ter ainda editado lei federal tipificando como crime a retenção dolosa do salário do trabalhador.

O requerente argumentou o art. 7º, X, da CF/88 impõe um mandado de criminalização expresso e que, a despeito disso, já se passaram décadas sem que o Congresso Nacional tenha aprovado uma lei prevendo esse delito.

A ausência de regulamentação ofende o princípio da proporcionalidade em sua perspectiva positiva, configurando proteção insuficiente aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

O PGR requereu, portanto, o reconhecimento da omissão inconstitucional e a fixação de prazo razoável para que o Congresso Nacional a supere.

### ***O STF concordou com os argumentos invocados pelo PGR?***

SIM.

### ***O salário como direito social fundamental e o mandado de criminalização previsto no art. 7º, X, da CF/88 como garantia constitucional indispensável para sua proteção***

O salário constitui direito social fundamental dos trabalhadores urbanos e rurais, sendo meio para assegurar os recursos materiais indispensáveis à própria subsistência e à de suas famílias.

Esse valor remuneratório integra o chamado patrimônio mínimo existencial dos trabalhadores. A ausência de seu pagamento configura afronta direta à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho — fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme previsto no art. 1º, incisos III e IV, da CF/88. Diante de sua relevância social, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao salário ampla proteção jurídica. Como expressão dessa proteção, o poder constituinte originário instituiu, ao final do art. 7º, inciso X, da CF/88, um verdadeiro mandado de criminalização da retenção dolosa do salário.

### ***A natureza vinculante dos mandados constitucionais de criminalização***

Os mandados constitucionais de criminalização, como o do art. 7º, inciso X, da CF/88, não se configuram como meras recomendações ao legislador. Por serem manifestações diretas do poder constituinte originário, possuem caráter vinculante.

Tais mandados impõem ao legislador ordinário o dever de criminalizar — ou manter criminalizada — determinada conduta considerada lesiva à proteção de direitos fundamentais. O descumprimento desse

dever configura inconstitucionalidade por omissão, dada a obrigatoriedade de atendimento aos comandos constitucionais.

### ***A inédita previsão do mandado de criminalização da retenção dolosa do salário e a inércia do legislador ordinário***

O mandado de criminalização constante da parte final do art. 7º, inciso X, da CF/88 é inédito no constitucionalismo brasileiro, não havendo previsão semelhante nas constituições anteriores. Isso evidencia o compromisso da Constituição Cidadã com a proteção dos trabalhadores, grupo reconhecido como socialmente vulnerável.

Todavia, passadas quase quatro décadas desde a promulgação da CF/88, o legislador ordinário ainda não cumpriu sua obrigação constitucional de tipificar penalmente a retenção dolosa do salário do trabalhador.

### ***A insuficiência da mera tramitação de projetos de lei e o estado de mora inconstitucional***

Embora existam projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional para regulamentar a matéria, isso não é suficiente para afastar o estado de mora legislativa. A simples existência de propostas legislativas não elide a omissão inconstitucional configurada pela ausência de norma penal específica.

### ***A inaplicabilidade do tipo penal da apropriação indébita à retenção dolosa de salário***

Não procede o argumento de que a conduta de reter dolosamente salário do trabalhador já estaria abarcada pelo crime de apropriação indébita, previsto no art. 168 do Código Penal.

Primeiro, porque “o numerário ao qual o empregado tem direito, até que lhe seja entregue, em espécie ou por depósito, é de propriedade da empresa (empregador), não havendo se falar, então, em inversão da posse, necessária para a tipicidade do crime [do art. 168 do CP]” (STJ. 6ª Turma. HC 177.508/PB, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 15/8/2013, DJe de 26/8/2013).

Segundo, porque o tipo penal da apropriação indébita não expressa, com a devida gravidade, o grau de reprovabilidade da conduta de reter dolosamente o salário, a qual compromete diretamente o sustento do trabalhador e de sua família. Dada sua gravidade, tal conduta exige previsão penal específica, adequada às particularidades da relação de trabalho.

### ***O princípio da legalidade penal e a atipicidade da conduta na ausência de norma específica***

Nos termos do princípio da legalidade penal, a conduta só pode ser considerada criminosa quando houver previsão legal expressa e todos os elementos do tipo penal estiverem presentes. Assim, na ausência de norma específica que tipifique a retenção dolosa de salário, a conduta é formalmente atípica, o que evidencia a omissão legislativa.

### ***Constatação da mora legislativa e sua repercussão social***

A mora do legislador quanto ao cumprimento do mandado constitucional de criminalização revela-se patente, especialmente diante do longo tempo decorrido desde a promulgação da CF/88. Tal inércia legislativa repercute negativamente na proteção de direitos sociais fundamentais e evidencia a urgência de atuação normativa.

### ***Efeitos da inertia deliberandi: a possibilidade de se indicar ao Congresso Nacional um parâmetro temporal razoável para a supressão da omissão reputada inconstitucional***

Nos primeiros anos de vigência da CF/88, o Supremo Tribunal Federal entendia que, em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a única medida possível seria a comunicação formal ao órgão estatal inadimplente, reconhecendo-se o estado de mora constitucional (STF. Plenário. ADI 267-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 25/10/1990, DJ de 19/05/1995).

Com o tempo, a Corte percebeu a insuficiência dessa medida e passou a admitir a fixação de prazo razoável para que o legislador suprisse a omissão. Essa orientação foi consolidada no julgamento da ADI 3.682, em que se discutia a omissão legislativa quanto à regulamentação do art. 18, § 4º, da CF/88:

“Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição [...]” (STF. Plenário. ADI 3.682, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 9/5/2007, DJe de 6/9/2007).

Posteriormente, em casos de omissão legislativa parcial, o STF reafirmou a necessidade de se estabelecer um prazo para a superação da insuficiência normativa (STF. Plenário. ADI 875, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/2/2010, DJe de 29/4/2010).

Atualmente, segundo a jurisprudência consolidada do STF, constatada a omissão inconstitucional, é admissível a fixação de um prazo razoável para que o legislador a supere, sem que isso represente violação ao princípio da separação dos poderes. O tempo fixado deve considerar a complexidade do tema, o lapso temporal desde a exigência constitucional e a postura adotada pelo Legislativo frente à omissão.

#### **Em suma:**

**O Congresso Nacional está em mora na edição da lei regulamentadora referente à tipificação penal da retenção dolosa do salário dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, X, CF/88).**

STF. Plenário. ADO 82/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/05/2025 (Info 1179)

Diante do exposto, o STF julgou procedente o pedido, declarando haver mora inconstitucional do Congresso Nacional na tipificação penal da retenção dolosa do salário do trabalhador urbano ou rural, tendo em vista o disposto na parte final do inciso X do art. 7º da Constituição Federal, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta dias) para que seja sanada a omissão.

#### **DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS**

##### ***Qual a natureza jurídica dos mandados constitucionais de criminalização?***

Os mandados constitucionais de criminalização não constituem mera recomendação ou simples sugestão ao legislador para a penalização de determinadas condutas. Por consistirem em manifestação do poder constituinte originário, esses mandados se revestem de natureza vinculante, destinando-se ao legislador ordinário com o claro objetivo de compeli-lo a proscrever determinadas condutas consideradas censuráveis pelo próprio poder constituinte originário, por colocarem em risco a proteção de direitos fundamentais.

##### ***Qual a consequência jurídica do descumprimento dos mandados de criminalização pelo legislador ordinário?***

O atendimento dos mandados de criminalização é obrigatório e a inobservância do dever de proteção normativa pelo legislador ordinário caracteriza situação de inconstitucionalidade por omissão. A omissão configura comportamento revestido de intensa gravidade político-jurídica, pois mediante inércia, o Poder Público desrespeita a Constituição, ofende direitos que nela se fundam e impede a própria aplicabilidade dos postulados da Lei Fundamental.

##### ***A existência de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional impede a caracterização de omissão inconstitucional?***

Não. A existência de projetos de lei sobre determinada matéria, mesmo que em volume abundante, não obsta a declaração de omissão constitucional. A inércia deliberandi das Casas legislativas pode ser objeto

da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, configurando omissão passível de ser reputada inconstitucional quando os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre o projeto de lei em tramitação.

***Por que o crime de apropriação indébita (art. 168 do CP) não se adequa perfeitamente à retenção dolosa do salário?***

Primeiro, porque o numerário ao qual o empregado tem direito, até que lhe seja entregue, em espécie ou por depósito, é de propriedade da empresa (empregador), não havendo se falar em inversão da posse, necessária para a tipicidade do crime do art. 168 do CP. Segundo, porque a apropriação indébita não exprime o grau de reprovabilidade do grave comportamento da retenção dolosa do salário do trabalhador, que repercute na capacidade do trabalhador de prover o sustento próprio e o de seu núcleo familiar.

***Por que é necessária uma abordagem penal específica para a retenção dolosa do salário?***

A retenção dolosa do salário necessita de uma abordagem penal específica que apreenda as peculiaridades da complexa e hierarquizada relação de trabalho e, na prática, não deixe brecha para que o empregador submeta o trabalhador (e sua família) a situação de desamparo material. A conduta repercute na capacidade do trabalhador de prover o sustento próprio e o de seu núcleo familiar, privando-os dos recursos materiais indispensáveis à vida digna.

***O mandado de criminalização do art. 7º, inciso X, da CF/88 possui precedentes históricos nas constituições anteriores?***

Não. O mandado de criminalização contido na parte final do art. 7º, inciso X, da Constituição de 1988 é inédito. Surge com o texto constitucional vigente, não havendo norma equivalente ou similar nas constituições pretéritas, o que demonstra o compromisso da Constituição de 1988 - a Constituição Cidadã - com os trabalhadores urbanos e rurais, por serem eles socialmente mais vulneráveis.

***É possível ao STF fixar prazo para que o Congresso Nacional sane omissão inconstitucional?***

Sim. De acordo com a jurisprudência contemporânea do STF, ao se constatar a existência de omissão inconstitucional do Poder Legislativo, fixa-se prazo razoável para que ele supra o vácuo normativo atentatório à Constituição, sem que isso afronte o postulado da separação dos poderes. A fixação de prazo razoável para legislar não caracteriza impossibilidade jurídica do pedido nem ofensa à separação dos Poderes.

***Qual o prazo fixado pelo STF para o Congresso Nacional sanar a omissão e qual o tempo transcorrido desde a promulgação da CF/88?***

O STF fixou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Congresso Nacional sane a omissão quanto à tipificação penal da retenção dolosa do salário do trabalhador. O mandado de criminalização está pendente de regulamentação normativa há quase quatro décadas desde a promulgação da Constituição de 1988, configurando inércia prolongada com repercussão social significativa.

***Qual o fundamento constitucional que justifica a proteção penal especial do salário?***

O salário compõe o patrimônio mínimo existencial de todos os trabalhadores urbanos e rurais. Sem ele, haveria risco de indisfarçável afronta à dignidade da pessoa humana ou aos valores sociais do trabalho, os quais são fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, incisos III e IV da CF/88). O dever de promover a proteção jurídica do salário decorre do princípio da dignidade da pessoa humana e está vinculado aos demais direitos sociais fundamentais.



## ***Como os direitos fundamentais se relacionam com os mandados de criminalização?***

Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção, expressando também um postulado de proteção. Os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso, como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela. Os mandatos constitucionais de criminalização impõem ao legislador o dever de observância do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso e como proibição de proteção insuficiente.

## **TRIBUNAL DE CONTAS**

**É inconstitucional norma que impõe ao TCU a obrigação de ceder servidor para compor órgão do Poder Executivo, violando sua autonomia e a reserva de iniciativa legislativa**

ODS 16

**A imposição legal para que o Tribunal de Contas da União indique auditor federal de controle externo para compor o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal afronta a autonomia, o autogoverno e a reserva de iniciativa do TCU, prevista nos arts. 73, caput, e 96, II, "d", da Constituição.**

**Ainda que o Presidente da República tenha competência para propor leis em matéria de direito financeiro e criar cargos ou órgãos na Administração Pública federal, não pode obrigar outro Poder ou órgão autônomo a ceder servidor, especialmente se esse servidor ocupará cargo com dedicação exclusiva em estrutura do Executivo.**

**Diante disso, o STF julgou atribuiu interpretação conforme à Constituição ao art. 6º, § 1º, II e ao art. 4º-A, III, da LC 159/2017, para fixar o entendimento de que a indicação, pelo TCU, de auditor federal de controle externo, para compor o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal é facultativa, e não obrigatória.**

STF. Plenário. ADI 6.844/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 26/05/2025 (Info 1179).

### ***Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e DF***

A Lei Complementar federal 159/2017 instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (RRF).

O RRF é um instrumento jurídico e financeiro criado pela LC 159/2017 para ajudar Estados que estavam enfrentando uma grave crise fiscal e financeira. Isso porque havia muitos Estados que não estavam conseguindo mais pagar suas dívidas, custear despesas básicas ou manter os serviços públicos essenciais funcionando. Em termos simples, é uma espécie de “plano de socorro fiscal” oferecido pela União a Estados em situação de insolvência, com o objetivo de permitir a reestruturação das finanças públicas estaduais, sob condições e compromissos rigorosos.

### ***Conselho de Supervisão do RRF***

A LC 159/2017 previu a existência de um Conselho de Supervisão, órgão responsável para acompanhar e fiscalizar a execução do RRF por parte dos Estados e do Distrito Federal que aderirem a esse regime.

Esse Conselho atua como instância técnica de controle e monitoramento, garantindo que o ente federativo que aderiu ao RRF esteja cumprindo as metas fiscais e as obrigações previstas no Plano de Recuperação Fiscal, aprovado em troca de benefícios concedidos pela União, como o alongamento de dívidas ou suspensão temporária de pagamentos.

O objetivo principal do Conselho é garantir a transparência, a legalidade e a eficácia na aplicação das medidas previstas no plano de recuperação fiscal do ente federativo. Em resumo, ele funciona como uma

“ponte” entre a União e o Estado em recuperação, fiscalizando se os compromissos firmados estão sendo cumpridos.

***A lei impôs que o TCU cedesse um auditor federal de controle externo para ocupar cargo de dedicação exclusiva no Conselho de Supervisão do RRF***

O art. 6º, § 1º, II, da LC 159/2017, com redação dada pela LC 178/2021, determinou que o Tribunal de TCU indicasse um auditor federal de controle externo para compor o Conselho de Supervisão do RRF, ao lado de um membro indicado pelo Ministério da Fazenda e outro pelo ente federativo em recuperação fiscal:

Art. 6º O Conselho de Supervisão, criado especificamente para o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, será composto por 3 (três) membros titulares, e seus suplentes, com experiência profissional e conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos.

§ 1º O Conselho de Supervisão a que se refere o caput deste artigo terá seus membros indicados em até 15 (quinze) dias da data do deferimento do pedido de adesão de que trata o caput do art. 4º-A e terá a seguinte composição: (Redação dada pela LC 178/2021)

I - 1 (um) membro indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda;

II - 1 (um) membro, entre auditores federais de controle externo, indicado pelo Tribunal de Contas da União;

III - 1 (um) membro indicado pelo Estado em Regime de Recuperação Fiscal.

(...)

§ 4º Os membros titulares do Conselho de Supervisão serão investidos no prazo de 30 (trinta) dias após a indicação em cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) de nível 6, em regime de dedicação exclusiva. (Redação dada pela LC 178/2021)

**ADI**

O Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI) contra esse dispositivo alegando que a imposição legal de cessão de um auditor federal de controle externo para compor órgão do Poder Executivo usurpava a iniciativa legislativa do TCU e interferia em sua organização, estrutura funcional e funcionamento, violando sua autonomia e autogoverno.

O PGR alegou que essa imposição legislativa viola a reserva de iniciativa legislativa, a autonomia e o autogoverno do TCU, garantias previstas nos arts. 73, caput, e 96, inciso II, alínea “d”, da Constituição Federal:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

Art. 96. Compete privativamente:

(...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

(...)

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

A obrigação de o TCU ceder um servidor para atuar em órgão integrante da estrutura do Poder Executivo configura ingerência indevida em sua organização administrativa e funcional.

***O que decidiu o STF?***



O STF julgou parcialmente procedente o pedido, atribuindo interpretação conforme à Constituição ao art. 6º, § 1º, II, da LC 159/2017, para fixar que a indicação de membro e suplente pelo TCU é **facultativa**, e não obrigatória. Essa interpretação também foi estendida, por arrastamento, ao art. 4º-A, III, da mesma lei:

Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

III - o Tribunal de Contas da União indicará, em até 15 (quinze) dias, membro titular e membro suplente para compor o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

Veja abaixo um resumo dos argumentos do STF:

### ***Violação à reserva de iniciativa legislativa***

A determinação legal que impõe ao TCU a indicação de um servidor específico para integrar órgão do Poder Executivo configura violação ao princípio da separação dos poderes, bem como à reserva de iniciativa legislativa atribuída às cortes de contas. Isso porque questões que dizem respeito à organização interna do tribunal só podem ser reguladas por lei de iniciativa do próprio TCU, conforme previsto nos arts. 73 e 96, II, “d”, da CF/88 (acima transcritos).

### ***Afetação da autonomia e do autogoverno do TCU***

O dispositivo legal impugnado representa ingerência externa na administração do TCU, ao obrigar a cessão de servidor de carreira para atuar em outro Poder, sob regime de dedicação exclusiva e vinculado ao Ministério da Fazenda. Tal exigência compromete a autonomia funcional do TCU, que exerce o controle externo da Administração Pública e não se subordina a nenhum dos poderes políticos.

### ***Precedentes do STF sobre cessão impositiva de servidores***

O STF já decidiu, em diversas oportunidades, que são inconstitucionais as leis que impõem a participação de servidores de outros Poderes ou órgãos autônomos (como o Judiciário, o Ministério Público e o TCU) em conselhos vinculados ao Poder Executivo, quando não prevista a possibilidade de indicação facultativa. Nesse sentido:

É inconstitucional norma que determina, de forma obrigatória, a designação de servidor do Judiciário, do Ministério Público ou do TCU para integrar órgão do Executivo.

STF. Plenário. ADI 5.275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 29/10/2018.

A participação do Ministério Público em conselho estadual deve ser facultativa, não podendo ser imposta por meio de lei.

STF. Plenário. ADI 3.161, Red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 17/12/2020.

A designação de representantes da OAB e do Conselho de Contabilidade para compor conselho estadual deve ocorrer de forma facultativa.

STF. Plenário. ADI 2.877, Red. p/ o acórdão Min. Cármen Lúcia, julgado em 6/8/2018.

### ***Preservação da vontade legislativa na maior medida possível***

O STF, contudo, optou por não declarar a nulidade do dispositivo impugnado. Em vez disso, conferiu-lhe interpretação conforme à Constituição, com o objetivo de preservar o modelo técnico e interfederativo de composição do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

Assim, ficou estabelecido que o TCU pode, se assim desejar, indicar auditor federal de controle externo para o colegiado, mas não está obrigado a fazê-lo.

### ***Extensão da solução por arrastamento ao art. 4º-A, inciso III***

O art. 4º-A, III também estabelece um prazo para que o TCU realize a indicação de membro ao Conselho. Diante disso, o STF aplicou o mesmo entendimento por arrastamento. Reconheceu-se, portanto, que esse prazo possui natureza meramente indicativa e não impõe obrigação ao TCU de proceder à nomeação.

**Em suma:**

**É inconstitucional — por violar as prerrogativas de autonomia e autogoverno do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como por usurpar a sua iniciativa legislativa — dispositivo de lei complementar que impõe a cessão de auditor federal de controle externo para ocupar cargo de dedicação exclusiva em órgão integrante da estrutura de outro Poder.**

STF. Plenário. ADI 6.844/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 26/05/2025 (Info 1179).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação para dar interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 6º, § 1º, II, da Lei Complementar nº 159/2017 e, conseqüentemente:

- i) assentar a faculdade do TCU em indicar um membro e seu suplente, entre os seus auditores federais de controle externo, para compor o Conselho Supervisor do Regime de Recuperação Fiscal; e
- ii) determinar que idêntica interpretação se estende, por arrastamento, ao art. 4º-A, III, da mesma lei, de modo que é indicativo o prazo para o eventual atendimento da solicitação.

## MINISTÉRIO PÚBLICO

**É constitucional norma inserida por emenda parlamentar que exige nível superior para o cargo de técnico do MPU e do CNMP, bem como reconhece os cargos de analista e técnico como essenciais à atividade jurisdicional**

ODS 16

**Caso concreto: o PGR encaminhou um projeto de lei para transformar cargos dentro do Ministério Público Militar. Durante sua tramitação, o Congresso Nacional aprovou duas emendas parlamentares: uma exigindo nível superior para o cargo de técnico do MPU e do CNMP, e outra reconhecendo os cargos de analista e técnico como essenciais à função jurisdicional. O projeto foi aprovado com essas emendas, originando os arts. 2º e 3º da Lei nº 14.591/2023.**

**O PGR ajuizou uma ADI contra esses dispositivos, alegando que as emendas não guardavam relação temática com o projeto original, violando a iniciativa privativa do chefe do Ministério Público prevista nos arts. 127, §2º, e 128, §5º da Constituição Federal. Segundo ele, as emendas incluíam mudanças estruturais nas carreiras do MPU, o que não poderia ser feito pelo Congresso sem a devida iniciativa do Ministério Público.**

**O STF não acatou os argumentos apresentados pelo Procurador-Geral.**

**A exigência de nível superior para o cargo de técnico do MPU e do CNMP, inserida por emenda parlamentar, não desfigurou o projeto de lei originalmente proposto, porquanto contém matéria intrínseca à organização e ao regime jurídico do quadro funcional do Ministério Público da União.**

**A elevação do status dos cargos de analista e de técnico do MPU à condição de essenciais à atividade jurisdicional está amplamente relacionada à proposição legislativa originalmente encaminhada ao Congresso Nacional.**

STF. Plenário. ADI 7.710/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/05/2025 (Info 1179).

***O caso concreto foi o seguinte:***

O Procurador-Geral da República encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei que tratava da transformação de cargos no âmbito do Ministério Público Militar.

O projeto dispunha “sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador da Justiça Militar, em cargos de Promotor da Justiça Militar e em cargos em comissão que especifica, no âmbito do Ministério Público Militar; e altera a Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016 (...)”.

Durante a tramitação do projeto de lei, foi aprovada uma emenda parlamentar que passou a exigir nível superior para o cargo de técnico do Ministério Público da União (MPU) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Outra emenda também foi aprovada, reconhecendo os cargos de analista e técnico como essenciais ao funcionamento da atividade jurisdicional.

O projeto de lei foi aprovado, juntamente com essas emendas, que se transformaram nos arts. 2º e 3º da Lei nº 14.591/2023.

***ADI***

O Procurador-Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra os arts. 2º e 3º da Lei nº 14.591/2023 sustentando que as emendas são formalmente inconstitucionais, pois não guardariam pertinência temática com o conteúdo do projeto de lei originalmente apresentado.

Assim, elas teriam violado a iniciativa privativa prevista nos arts. 127, § 2º, e 128, § 5º da Constituição Federal:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Art. 128. O Ministério Público abrange: (...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros (...).

Argumentou que a proposta original não previa qualquer alteração nos requisitos de escolaridade ou no status funcional dos cargos do MPU, e que o Congresso Nacional extrapolou sua competência ao incluir modificações estruturais nas carreiras do órgão, matéria de iniciativa privativa do chefe do Ministério Público.

***O STF concordou com os argumentos invocados pelo Procurador-Geral da República?***

**NÃO.**

A Constituição Federal estabeleceu a iniciativa privativa do Ministério Público para deflagrar o processo legislativo que trate da criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, de sua política remuneratória e de seus planos de carreira, conforme dispõe o art. 127, § 2º, da CF/88.

Além disso, nos termos do art. 128, § 5º, da CF/88, compete privativamente aos respectivos Procuradores-Gerais a iniciativa das leis complementares da União e dos Estados que versem sobre a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

O STF entende que o Congresso pode fazer mudanças em projetos de lei de iniciativa privativa de outro Poder ou órgão autônomo, como o Ministério Público, desde que sejam respeitadas duas condições:

- (i) essas mudanças não podem gerar aumento de gastos e
- (ii) precisam estar relacionadas ao tema tratado no projeto original.

Assim, são consideradas formalmente constitucionais as emendas parlamentares que, ainda que propostas em projetos de iniciativa privativa:

- (i) não impliquem aumento de despesa e
- (ii) estejam tematicamente relacionadas ao objeto da proposição legislativa, de modo a não desfigurá-la.

A possibilidade de emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa representa importante garantia democrática, inserida no escopo da atuação típica do Poder Legislativo. Por essa razão, a análise da constitucionalidade dessas emendas deve seguir os critérios mencionados, com o objetivo de prestigiar, sempre que possível, as contribuições realizadas pelo Legislativo.

Durante a tramitação legislativa do projeto em questão, foram apresentadas diversas emendas parlamentares, dentre as quais se destaca aquela que estabeleceu a exigência de nível superior para o cargo de técnico do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público — dispositivo ora impugnado.

Segundo a justificativa apresentada pelos parlamentares, a referida emenda visava à modernização da carreira de técnico, tendo em vista a crescente complexidade das atribuições do cargo, que demandariam conhecimentos especializados de nível superior.

No parecer favorável à aprovação das emendas, o relator do projeto na Câmara dos Deputados destacou que a medida buscava “proporcionar melhor qualificação do quadro de profissionais dedicados à prestação jurisdicional”, ressaltando ainda a inexistência de impacto orçamentário, uma vez que os valores necessários já estariam “previstos na proposta orçamentária do MPU de 2023 aprovada pelo Congresso Nacional”.

A partir das justificativas apresentadas, verifica-se que a exigência de ensino superior para os técnicos do MPU está alinhada ao objetivo principal do projeto de lei, qual seja, a qualificação e racionalização do quadro funcional dedicado à prestação jurisdicional.

A exigência de nível superior não desconfigura o projeto original, pois trata de aspecto intrinsecamente relacionado à organização e ao regime jurídico do quadro funcional do Ministério Público. Ainda que aborde matéria de escopo mais abrangente, a emenda não rompe com o núcleo temático do projeto, limitando-se a tratar de aspectos jurídicos atinentes aos recursos humanos do MPU.

Nesse sentido, o art. 3º da Lei nº 14.591/2023, inserido por emenda parlamentar, ao exigir formação superior para o cargo de técnico do MPU e do CNMP, não desfigura o projeto de lei originalmente apresentado pelo Procurador-Geral da República, pois versa sobre matéria inerente à estrutura organizacional e ao regime jurídico do Ministério Público da União, o qual inclui o Ministério Público Militar, objeto do projeto.

Ademais, o art. 2º da mencionada lei apenas elevou os cargos de analista e técnico do MPU, integrantes de seu quadro de pessoal, à condição de essenciais à atividade jurisdicional, o que se coaduna com o teor da proposição legislativa inicialmente submetida ao Congresso Nacional.

A simples abrangência maior de determinada emenda parlamentar, por si só, não constitui motivo suficiente para afastar a pertinência temática, sob pena de se adotar interpretação excessivamente restritiva das normas constitucionais que tratam da reserva de iniciativa legislativa, as quais, por se configurarem como exceções, devem ser interpretadas de forma restrita, sob pena de se comprometer a atuação legislativa.

Diante disso, conclui-se que foi devidamente observado o requisito da pertinência temática entre as emendas parlamentares e o projeto de lei de iniciativa privativa, não havendo qualquer inconstitucionalidade nos dispositivos impugnados na presente ação direta.

Por fim, quanto ao mérito, é inegável que as alterações introduzidas pelos parlamentares visaram à melhoria da qualificação do quadro de pessoal do Ministério Público — instituição essencial à Justiça, que, desde a promulgação da CF/88, passou a desempenhar funções de elevado relevo constitucional.

**Em suma:**

**É constitucional — por não violar a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Ministério Público da União (MPU), por guardar pertinência temática com o projeto de lei originalmente proposto e por não implicar aumento de despesa pública — norma inserida por emenda parlamentar que exige nível superior para o cargo de técnico do MPU e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), bem como reconhece os cargos de analista e técnico como essenciais à atividade jurisdicional.**  
STF. Plenário. ADI 7.710/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/05/2025 (Info 1179).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Lei nº 14.591/2023.

**DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS**

***Quais são os requisitos que uma emenda parlamentar deve observar para ser constitucional em projeto de lei de iniciativa privativa?***

As emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa devem observar dois requisitos cumulativos: não implicar aumento de despesa e guardar pertinência temática com o objeto do projeto encaminhado ao Poder Legislativo, de modo a não desfigurá-lo.

***O que caracteriza a ausência de pertinência temática em emendas parlamentares?***

A caracterização da impertinência temática exige que as matérias versadas na proposição original e por meio de emendas sejam completamente estranhas e alheias entre si. Somente devem ser consideradas impertinentes emendas que versem assuntos totalmente alheios, estranhos, sem nenhuma conexão ou afinidade com o tema do projeto de lei.

***Qual é o critério adotado pelo STF para interpretar as regras de iniciativa privativa?***

As regras alusivas à reserva de iniciativa para o processo legislativo submetem-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas. Por consistirem em exceções taxativamente previstas constitucionalmente, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se tolher, na prática, a atividade legislativa.

## TEMAS DIVERSOS

**Os planos econômicos denominados Bresser, Verão, Collor I e Collor II são constitucionais, mas seus efeitos danosos consequenciais devem ser recompostos**

**Importante!!!**

ODS 16

**Caso concreto: entre 1986 e 1991, diversos planos econômicos (Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II) causaram prejuízos a poupadores devido a erros na correção monetária dos valores depositados. Isso gerou milhares de ações judiciais, tanto individuais quanto coletivas, pedindo a reparação dos chamados "expurgos inflacionários".**

**O setor bancário, representado pela CONSIF, ajuizou a ADPF 165 no STF, pedindo a suspensão dessas ações sob o argumento de que os planos eram constitucionais.**

O STF permitiu que entidades de defesa do consumidor atuassem como *amicus curiae*, e após anos de tramitação, houve um acordo mediado pela AGU, garantindo indenizações aos poupadores mediante desistência das ações.

O acordo coletivo previu o pagamento de mais de R\$ 12 bilhões a beneficiários que ingressaram com ações judiciais ou executaram sentenças coletivas até 2016. A adesão foi voluntária e teve prazos sucessivamente prorrogados.

Em 2025, as entidades envolvidas prestaram contas, informando mais de 326 mil acordos firmados e mais de R\$ 5 bilhões pagos. Embora o acordo tenha resolvido a maioria dos conflitos de forma consensual, a controvérsia sobre a constitucionalidade dos planos ainda exigia uma decisão formal do STF para garantir segurança jurídica.

Em maio de 2025, o STF reconheceu que os planos econômicos Bresser, Verão, Collor I e Collor II foram constitucionais, pois foram medidas legítimas adotadas pelo Estado para combater a hiperinflação e preservar a ordem econômica, conforme previsto no art. 170 da CF/88.

Contudo, mesmo sendo constitucionais, esses planos afetaram contratos de caderneta de poupança em andamento, alterando os índices de correção monetária que haviam sido previamente pactuados. Isso gerou prejuízos aos poupadores, conhecidos como “expurgos inflacionários”.

Por isso, o STF entendeu que, embora os planos sejam válidos, os poupadores têm direito à recomposição dos valores que deixaram de ser creditados, o que foi solucionado por meio de um acordo coletivo homologado pela Corte, com eficácia para todos os interessados.

**Teses de julgamento:**

1. É constitucional a adoção dos Planos Econômicos Bresser, Verão, Collor I e Collor II, por configurarem medidas legítimas de política econômica voltadas à preservação da ordem monetária.
2. A homologação do acordo coletivo firmado entre instituições financeiras e entidades representativas de poupadores possui eficácia para a solução de demandas individuais e coletivas relativas aos expurgos inflacionários, sem necessidade de manifestação individual de todos os interessados.
3. A jurisdição constitucional admite a autocomposição como método legítimo e eficaz para a resolução de litígios complexos e estruturais, inclusive no controle abstrato de constitucionalidade.

STF. Plenário. ADPF 165/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 26/05/2025 (Info 1179).

#### **Planos econômicos**

As pessoas que tinham dinheiro em conta poupança nos anos de 1986 a 1991 foram prejudicadas pelos planos econômicos editados neste período (Planos Cruzado Bresser, Verão e Collor II). Isso porque esses planos fizeram a conversão dos valores depositados de forma errada (os chamados “expurgos inflacionários”).

Em razão disso, tais poupadores ingressaram com ações judiciais pedindo a correção disso e o pagamento das diferenças. Além das ações individuais, também foram propostas ações coletivas ajuizadas por associações de defesa do consumidor e por associações de poupadores.

Os juízes e Tribunais estavam todos decidindo em favor dos poupadores.

#### **ADPF 165**

A fim de tentar reverter a situação, Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) ajuizou, no Supremo Tribunal Federal (STF), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 165, pedindo, com eficácia erga omnes (para todos) e efeito vinculante, a suspensão de qualquer decisão judicial que tivesse por objeto a reposição das perdas decorrentes dos planos econômicos.



Na ação, a CONSIF alegava a plena constitucionalidade dos referidos planos, de forma que os poupadores não teriam nada a receber.

Ao longo da tramitação da ADPF, as várias associações de defesa do consumidor e dos poupadores, que haviam ajuizado ações coletivas tratando do tema, pediram para intervir no processo na qualidade de amicus curiae (ex: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Associação Brasileira do Consumidor, entre outras), o que foi aceito pelo STF.

### **Acordo**

Depois de quase 9 anos tramitando no STF, houve um acordo entre a CONSIF (autora da ADPF) e as associações de defesa do consumidor/poupadores.

Vale ressaltar que a AGU atuou como mediadora desse ajuste (art. 4º da Lei nº 13.140/2015), por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

Por meio desse acordo, os bancos aceitam pagar os poupadores segundo cronograma e condições que estão no ajuste e, em troca, os correntistas desistem das ações individuais que possuíam contra as instituições financeiras. Além disso, as associações de defesa do consumidor comprometeram-se a peticionar nas ações civis públicas que ingressaram requerendo a extinção do processo pela transação (art. 487, III, “b”, do CPC).

Os termos do acordo previram o pagamento de mais de 12 bilhões de reais aos poupadores, que seriam inscritos em plataforma digital preparada pelo CNJ. Os bancos analisaram os requerimentos dos interessados. Os pagamentos deveriam ser feitos nas contas correntes dos beneficiários, que receberiam os respectivos valores à vista ou parceladamente, a depender do montante.

Pelo acordo, teriam direito à reparação todos que haviam ingressado com ações coletivas e individuais para cobrar das instituições financeiras os valores referentes às correções. No caso das ações individuais, poupadores ou herdeiros que ingressaram judicialmente dentro do prazo prescricional de 20 anos da edição de cada plano também poderão receber os valores. Igualmente poderiam aderir os poupadores que, com base em ações civis públicas, requereram execução de sentença coletiva até 31/12/2016.

A homologação do acordo foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal em 1º/3/2018.

Em 11/3/2020, as entidades signatárias do acordo coletivo requereram a prorrogação do prazo concedido para adesão dos poupadores, com a consequente suspensão da ADPF por 60 (sessenta) meses.

Em 31/10/2022, houve novo pedido de prorrogação do prazo.

### **Prestação de contas**

Em 15/5/2025 a Advocacia-Geral da União (AGU), o Banco Central do Brasil, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), a Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC e a Frente Brasileira pelos poupadores apresentaram petição conjunta prestando conta dos acordos firmados por poupadores em decorrência do Acordo Coletivo homologado e pediram a extinção da ação com julgamento definitivo.

O Comitê de Governança do acordo coletivo informou que até fevereiro de 2025 foram formalizados 326.188 acordos com pagamentos que ultrapassam R\$ 5.000.000,00 (cinco bilhões de reais).

### **Diante de todo esse cenário, o que decidiu o STF?**

#### **Legitimidade e Relevância do Acordo Coletivo Homologado**

Os conflitos decorrentes dos planos econômicos, objeto da presente demanda, foram resolvidos com base em acordo previamente firmado e homologado pelo STF.

O acordo, homologado no âmbito da ADPF, produziu efeitos tanto sobre ações individuais de poupadores contra bancos quanto sobre ações coletivas que discutiam os expurgos inflacionários.

O pacto firmado previu que os bancos indenizariam os poupadores pelos expurgos inflacionários, conforme critérios e limites estabelecidos no acordo homologado. Em contrapartida, os poupadores que

aderissem ao acordo teriam suas ações judiciais extintas. A mesma lógica se aplicaria às ações coletivas com objeto idêntico.

Para assegurar ampla publicidade sobre a possibilidade de adesão, os termos do acordo foram divulgados na imprensa oficial.

É digno de nota o papel da Advocacia-Geral da União como facilitadora do processo de mediação entre as partes. A busca pela solução consensual revelou-se não apenas eficiente, como também benéfica para o Sistema Financeiro Nacional e para o interesse público.

O processo civil contemporâneo tem na autocomposição um de seus pilares. O juiz, como harmonizador social, deve estimular o diálogo entre as partes em conflito, buscando restaurar a convivência e solucionar a controvérsia de forma consensual.

Esses acordos tiveram relevância significativa ao permitirem que a controvérsia fática fosse solucionada antes mesmo do julgamento definitivo da ADPF. No plano fático, portanto, a situação foi equacionada com base nas medidas adotadas em decorrência do acordo.

Importante destacar que o acordo coletivo foi firmado em 2017, com ampla divulgação, conferindo aos poupadores um prazo suficientemente longo para analisarem e decidirem sobre a adesão à proposta das instituições financeiras.

Contudo, é necessário frisar que o acordo homologado não tratou da questão de fundo — a constitucionalidade dos planos econômicos. Essa matéria não foi objeto de transação. As partes acordaram, também, a suspensão do trâmite processual, o que foi contemplado na homologação.

É plenamente possível que acordos firmados no âmbito de ações de controle de constitucionalidade tratem de aspectos fáticos e de seus efeitos concretos, sem, no entanto, adentrar no mérito da jurisdição constitucional.

Destaca-se, ainda, a importância da representatividade nos acordos celebrados em contextos de litígios complexos. Em casos de lides multitudinárias, não é exigível a participação individual de todos os interessados nas negociações. Basta que se assegure a adequada representação das categorias envolvidas, como foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no momento da homologação.

Neste caso, as instituições financeiras foram representadas pela Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN e pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF. Os poupadores, por sua vez, foram representados pelo Instituto de Defesa de Consumidores – IDEC e pela Frente Brasileira pelos Poupadores – FEBRAPO.

Ao juiz que homologa o acordo cabe verificar a adequação da representatividade e se os interesses materiais envolvidos foram devidamente contemplados. Em conflitos de grande escala, o que importa é a representação dos interesses coletivos — e, uma vez homologado o acordo, presume-se reconhecida tal representatividade.

A controvérsia jurídica de fundo ainda aguarda julgamento definitivo. As decisões homologatórias apenas suspenderam a tramitação da ação, aguardando a adesão dos poupadores ao acordo.

A presente ADPF tornou-se um paradigma para a consolidação da chamada jurisdição constitucional consensual como instrumento viável e eficaz na resolução de conflitos de alta complexidade. Esse marco possibilitou a instalação da lógica da “justiça multiportas” nesta Suprema Corte, afetando outros casos relevantes à conciliação.

O consensualismo no STF não é recente, mas se fortaleceu nos últimos anos. Hoje, encontra-se amadurecido e demonstra que acordos bem conduzidos e amplamente participativos representam um caminho efetivo para a pacificação social, reforçando o caráter democrático e a legitimidade da solução negociada.

Importa rememorar que, quando esta ADPF foi proposta, em 2009, ainda não havia sido editada a Resolução nº 125 do CNJ, que estabeleceu as diretrizes para os métodos autocompositivos. Desde então, avançou-se consideravelmente, com a AGU assumindo papel central na promoção de soluções consensuais.

Os anos de 2022 e 2023 consolidaram uma nova fase no STF, com maior abertura para a resolução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública.

Nessa mesma linha, o Conselho da Justiça Federal aprovou os Enunciados 175 e 176 na II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios:

Enunciado 175: As técnicas de autocomposição são compatíveis com o exercício da jurisdição constitucional, inclusive na fase pré-processual, podendo ser aplicadas em ações de competência da Suprema Corte.

Enunciado 176: Em demandas coletivas estruturais, a adoção de métodos autocompositivos deve ser incentivada.

Como observa Georges Abboud:

“Portanto, acordos judiciais são possíveis em sede de jurisdição constitucional [...]. A transindividualidade do objeto da jurisdição constitucional no controle abstrato, juntamente com sua importância, não constituem impeditivos para o acordo [...].”

(ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018. p. 708-711).

No presente caso, é inegável que a solução disponibilizada a grande número de poupadores foi alcançada em prazo significativamente inferior ao que seria necessário caso se aguardasse o trâmite regular da ação.

### ***Constitucionalidade dos Planos Econômicos***

Ainda que se possa entender que houve esvaziamento da controvérsia discutida na presente ADPF, ou mesmo que tenha ocorrido a perda superveniente de seu objeto, entendo que o feito ainda demanda um julgamento definitivo. Isso se justifica pela necessidade de extinguir formalmente a relação jurídico-processual instaurada no STF e, ao mesmo tempo, valorizar a segurança jurídica.

Com efeito, a extinção poderia ter sido determinada como consequência da celebração do acordo firmado entre as partes ou da negociação de seus aditivos, uma vez que tais instrumentos possibilitaram ampla adesão por parte dos poupadores.

A análise da validade dos planos econômicos exige, necessariamente, a adequada compreensão do contexto socioeconômico do país no período de 1986 a 1991, marcado pela busca incessante da estabilidade monetária.

Os denominados planos heterodoxos representaram tentativas do governo brasileiro, durante a década de 1980 e início da década de 1990, de conter a inflação mediante medidas não convencionais, isto é, que iam além das tradicionais políticas monetárias e fiscais.

Tais estratégias ainda hoje são adotadas em outros países como forma de controle inflacionário. A adequação dessas medidas, por sua natureza, só pode ser devidamente avaliada com o decurso do tempo. No caso brasileiro, os planos econômicos combinaram medidas como o congelamento de preços e salários, controle da emissão de moeda e reformas institucionais. A ideia central era combater a chamada “inércia inflacionária”, ou seja, a tendência de perpetuação da inflação por meio de mecanismos como os reajustes automáticos de contratos, salários e preços.

A estabilidade inflacionária, no entanto, somente foi efetivamente alcançada com a implementação do Plano Real, em 1994, que agregou à política econômica a exigência de respeito à sustentabilidade fiscal. Este plano, inclusive, teve sua constitucionalidade reconhecida por esta Corte (STF. Plenário. ADPF 77, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 5/5/2020).

Embora a implementação dos referidos planos tenha gerado efeitos negativos aos poupadores à época, é imprescindível reconhecer que tais medidas estavam em conformidade com a Constituição, pois incumbe ao Estado preservar a ordem econômica e financeira, nos termos do art. 170 da CF/88.

Assim, é possível afirmar o caráter constitucional e cogente dos planos econômicos, sem prejuízo do reconhecimento de que seus efeitos danosos devem ser reparados, conforme os ajustes e correções previstos no acordo coletivo homologado.

Nessa linha, o Banco Central do Brasil, autoridade monetária responsável por assegurar a higidez da moeda nacional, destacou a necessidade dos planos econômicos no contexto em que foram implementados.

O STF também se manifestou nesse sentido ao julgar a constitucionalidade do art. 38 da Lei nº 8.880/1994. Transcrevo a ementa do referido julgado:

É constitucional o art. 38 da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, não importando a aplicação imediata desse dispositivo violação do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

STF. Plenário. ADPF 77, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 5/5/2020.

Deve-se transcrever ainda outro importante julgado:

Constitucional. Direito Econômico. Caderneta de poupança. Correção Monetária. Incidência de Plano Econômico (Plano Collor). Cisão da caderneta de poupança (MP 168/90). Parte do depósito foi mantido na conta de poupança junto à instituição financeira, disponível e atualizável pelo IPC. Outra parte – excedente de NCz\$ 50.000,00 – constituiu-se em uma conta individualizada junto ao BACEN, com liberação a iniciar-se em 15 de agosto de 1991 e atualizável pelo BTN Fiscal. A MP 168/90 observou os princípios da isonomia e do direito adquirido. Recurso não conhecido.

STF. Plenário. RE 206048, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão: Min. Nelson Jobim, julgado em 19/10/2001.

Diante disso, o STF adotou o entendimento de que os planos econômicos que motivaram a propositura da presente ação estão em conformidade com o texto constitucional, sem prejuízo da recomposição dos danos causados, a partir do acordo coletivo homologado.

**Os planos econômicos denominados Bresser, Verão, Collor I e Collor II são constitucionais, mas seus efeitos danosos consequenciais devem ser recompostos.**

STF. Plenário. ADPF 165/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 26/05/2025 (Info 1179).

### **Dispositivo**

Assegurando a plena eficácia do acordo coletivo homologado, o STF reconheceu a constitucionalidade dos planos Bresser, Verão, Collor I e Collor II, nos termos do pedido inicial, garantindo aos poupadores o recebimento dos valores estabelecidos no acordo coletivo outrora homologado.

O STF agregou à decisão que homologou o acordo coletivo e seus aditivos a premissa de constitucionalidade dos planos econômicos, encerrando definitivamente a controvérsia.

### **Modulação dos efeitos da presente decisão: prorrogação do prazo para adesão ao acordo coletivo**

Ainda que um número relevante de poupadores tenha celebrado acordo com a instituição bancária, resolvendo definitivamente o conflito, o STF entendeu necessário manter aberta a possibilidade de novas adesões, afastando qualquer prejuízo àqueles que ainda não buscaram os valores a que têm direito.

Tal medida teve por objetivo assegurar que não haja prejuízo decorrente da extinção definitiva da presente ADPF.

Diante disso, o STF fixou o prazo de 24 (vinte e quatro) meses a contar da publicação da ata de julgamento para novas adesões de poupadores, determinando aos signatários do acordo coletivo que envidem todos os esforços para que os poupadores que ainda não aderiram ao acordo o façam dentro do prazo ora estabelecido.

## Resumo dos comandos

O Plenário do STF:

- i) julgou procedente a ação e declarou a constitucionalidade dos Planos Bresser, Verão, Collor I e Collor II, reafirmando a homologação do acordo coletivo e seus respectivos aditamentos (ADPF 165 Acordo, ADPF 165 Acordo-segundo e ADPF 165 Acordo-segundo-Prorrogação), em todas as suas disposições, determinando sua aplicação a todos os processos que discutem os chamados expurgos inflacionários de poupança e garantindo aos poupadores o recebimento dos valores estabelecidos no acordo coletivo homologado;
- (ii) agregou à decisão que homologou o acordo coletivo e seus aditivos a premissa de constitucionalidade dos planos econômicos, encerrando definitivamente a controvérsia; e
- (iii) fixou o prazo de 24 meses a contar da publicação da ata de julgamento para novas adesões de poupadores, determinando aos signatários do acordo coletivo que envidem todos os esforços para que os poupadores que ainda não aderiram o façam dentro do prazo estabelecido.

## DEFENSORIA PÚBLICA

**É inconstitucional norma estadual que estabelece critérios para a escolha do Defensor Público-Geral que sejam diferentes da Lei Orgânica das Defensorias Públicas (LC 80/1994)**

ODS 8, 10 e 16

A Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União editar normas gerais sobre organização da Defensoria Pública dos Estados (CF, art. 24, XIII e §1º; art. 61, §1º, II, “d”; art. 134, §1º), sendo vedado aos Estados contrariar tais diretrizes.

A LC 80/1994, que possui natureza de norma geral, fixa os critérios obrigatórios para nomeação do Defensor Público-Geral nos Estados: lista tríplice, votação plurinominal, direta, secreta e obrigatória, com nomeação pelo Governador.

**É inconstitucional — por violar a competência da União para editar normas gerais de organização das Defensorias Públicas dos estados-membros (arts. 24, XIII e §§ 1º a 4º; 61, § 1º, II, d; e 134, § 1º, CF/88) — norma estadual que estabelece critérios para a escolha do Defensor Público-Geral que sejam diversos daqueles previstos na Lei Orgânica das Defensorias Públicas (Lei Complementar nº 80/1994).**

STF. Plenário. ADI 7.729/PR. Rel. Min. André Mendonça, julgado em 26/5/2025 (Info 1179)

### O caso concreto foi o seguinte:

A Lei Complementar nº 136/2011, do Estado do Paraná, é a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado. O art. 13 dessa Lei trata sobre a forma de escolha do Defensor Público-Geral no Estado:

Versão original:

Art. 13. O Governador do Estado nomeará o Defensor Público-Geral do Estado eleito pelo maior número de votos dentre os membros estáveis da Carreira de Defensor Público do Estado e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, mediante voto direto, unipessoal, obrigatório e secreto dos membros ativos da Carreira de Defensor Público do Estado, para mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução. (Redação original)

Para fins didáticos, vamos chamar de versão 2:

Art. 13. O Governador do Estado nomeará, no prazo de 15 (quinze) dias, o Defensor Público-Geral do Estado eleito pelo maior número de votos dentre os membros estáveis da Carreira de Defensor Público do Estado e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, mediante voto direto, unipessoal,

obrigatório e secreto dos membros ativos da Carreira de Defensor Público do Estado, para mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução.  
(Redação dada pela Lei Complementar 142 de 23/01/2012)

Para fins didáticos, vamos chamar de versão 3:

Art. 13. O Defensor Público Geral do Estado será nomeado pelo Governador do Estado, dentre membros estáveis da carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

(Redação dada pela Lei Complementar 180 de 15/12/2014)

O art. 13, na redação dada pela LC 180/2014, foi declarada inconstitucional pelo STF na ADI 5.217/PR, fazendo com que voltasse a vigor a redação dada pela Lei Complementar nº 142, de 2012:

(...) 3. É reservada à Defensoria Pública a iniciativa para instaurar processo legislativo que venha a dispor sobre sua estrutura e organização, sendo vedado ao Governador do Estado apresentar projeto de lei que vise à alteração da Lei Orgânica da instituição.

4. Convertida a apreciação do referendo da medida de urgência em exame de mérito, de modo a, confirmada a providência acauteladora, julgar-se parcialmente procedente o pedido formulado na inicial, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 180, de 15 de dezembro de 2014, do Estado do Paraná.

(ADI 5217, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-09-2023 PUBLIC 28-09-2023)

#### **ADI**

O Procurador-Geral da República ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) explicando o seguinte:

- com a declaração de inconstitucionalidade da versão 3 do art. 13 pela ADI 5217, foi restaurada, por força do efeito repristinatório, a versão 2 do art. 13 dada pela LC 136/2011;
- ocorre que a versão 2 também é inconstitucional;
- e o pior: a versão 1 também é inconstitucional;
- diante disso, o PGR pediu a declaração de inconstitucionalidade do art. 13 da LC 136/2011, tanto na sua redação original quanto naquela conferida pela Lei Complementar estadual nº 142/2012.

#### ***E por que esse art. 13 seria inconstitucional?***

O PGR sustentou que o dispositivo impugnado é formalmente inconstitucional porque:

- i) Viola o art. 24, XIII, e §§ 1º a 4º, da Constituição Federal, ao desrespeitar as normas gerais de organização das Defensorias Públicas, cuja competência legislativa é da União;
- ii) Afronta o art. 61, § 1º, II, "d", que estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República para leis sobre a organização da Defensoria Pública da União e normas gerais aplicáveis às demais Defensorias;
- iii) Infringe o art. 134, § 1º, ao não observar os parâmetros estabelecidos na Lei Complementar federal nº 80/1994 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), especialmente quanto à forma de escolha do Defensor Público-Geral mediante lista tríplice, com votação plurinominal.

A lei estadual inovou nos critérios de nomeação do Defensor Público-Geral prevendo, por exemplo, voto unipessoal e eleição direta do mais votado. Ocorre que, ao fazer isso, a norma paranaense extrapolou os limites da competência suplementar dos Estados, havendo inconstitucionalidade formal por desrespeito à norma geral.

#### ***O STF concordou com os argumentos invocados pelo PGR?***



SIM.

Embora tenha sido garantido às Defensorias Públicas a autonomia funcional e administrativa, a Constituição Federal também estabeleceu que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a organização da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios, bem como normas gerais para a organização das Defensorias Públicas (art. 24, XIII e §1º c/c art. 61, § 1º, II, “d”):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
(...)

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

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

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

A Constituição também determina que leis complementares dos Estados estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Defensoria Pública (art. 134, § 4º c/c arts. 93 e 96, inciso II).

De toda sorte, considerando o condomínio legislativo sobre as Defensorias Públicas existente entre União, Distrito Federal e Estados (art. 24, inciso XIII, da Constituição), cabe ao ente subnacional (Estado-membro) a suplementação da legislação federal afim de adequá-la às particularidades de cada Defensoria Pública local, sem, contudo, contrastar com o conteúdo das normas gerais, ou ainda modificar seu sentido e alcance.

Dessa forma, uma vez que compete à União a edição de orientações gerais sobre a organização da Defensoria Pública, fora editada a Lei Complementar nº 80, de 1994 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), que, em seu art. 99, caput, §§ 1º e 4º, previu as diretrizes referentes à escolha da chefia da instituição. Vejamos:

Art. 99. A Defensoria Pública do Estado tem por chefe o Defensor Público-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, dentre membros estáveis da Carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução.

§ 1º O Defensor Público-Geral será substituído em suas faltas, licenças, férias e impedimentos pelo Subdefensor Público-Geral, por ele nomeado dentre integrantes estáveis da Carreira, na forma da legislação estadual.

[...]

4º Caso o Chefe do Poder Executivo não efetive a nomeação do Defensor Público-Geral nos 15 (quinze) dias que se seguirem ao recebimento da lista tríplice, será investido automaticamente no cargo o Defensor Público mais votado para exercício do mandato.”

Nota-se, portanto, que a Lei Orgânica das Defensorias Públicas prevê os seguintes critérios para nomeação do Defensor Público-Geral nos Estados, para um mandato de dois anos:

- i) escolha e nomeação pelo Governador do Estado;
- ii) são elegíveis os membros estáveis da Carreira com mais de 35 (trinta e cinco) anos que integrem a lista tríplice;
- iii) a lista tríplice será formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório dos Defensores.

Na hipótese de o Governador do Estado não exercer sua prerrogativa de escolha dentro do prazo de 15 (quinze) dias, será investido automaticamente no cargo o Defensor Público mais votado da lista tríplice para exercício do mandato.

O art. 13 da LC 136/2011, tanto na sua redação original quanto naquela conferida pela LC 142/2012, não seguiu as regras da Lei nacional.

O art. 13 não previu:

- i) o sistema de votação em lista tríplice; e
- ii) a investidura automática do Defensor Público mais votado na lista tríplice, em caso de inércia do Governador do Estado por mais de 15 (quinze) dias.

Além disso, as normas estaduais inovaram nos critérios elencados na norma geral, ao preverem:

- i) a votação unipessoal para os membros da Carreira, em vez da votação plurinominal; e
- ii) o desempate entre os mais votados pelo critério da antiguidade.

Dessa forma, constata-se que o art. 13 da LC 136/2011 ultrapassou os limites impostos pela norma geral, ao prever critérios de eleição e investidura do Defensor Público-Geral do Estado do Paraná sem seguir a LC nacional nº 80/1994.

Por essa razão, a norma estadual usurpou a competência da União para a edição de normas gerais acerca da organização das Defensorias Públicas estaduais, sendo, portanto, formalmente inconstitucional.

Nesse mesmo sentido, destaco que na ADI nº 4.982/RN (Rel. Min. Nunes Marques, j. 13/11/2023, p. 11/12/2023) e na ADI nº 5.286/AP (Rel. Min. Luiz Fux, j. 18/05/2016, p. 01/08/2016), o Supremo Tribunal Federal fixou a tese da inconstitucionalidade da norma estadual que estabelece critérios para a escolha do Defensor Público-Geral que sejam diversos daqueles previstos na LC nº 80, de 1994.

Dessa forma, firme nas considerações acima delineadas, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Complementar estadual nº 136, de 2011, em sua redação original e na redação dada pela Lei Complementar estadual nº 142, de 2014.

Enquanto não editado ato normativo sobre o tema pelo Estado do Paraná, há de ser aplicado diretamente o disposto na norma geral - isto é, o art. 99 da Lei Complementar nº 80, de 2014.

***Em suma:***

**É inconstitucional — por violar a competência da União para editar normas gerais de organização das Defensorias Públicas dos estados-membros (arts. 24, XIII e §§ 1º a 4º; 61, § 1º, II, d; e 134, § 1º, CF/88) — norma estadual que estabelece critérios para a escolha do Defensor Público-Geral que sejam diversos daqueles previstos na Lei Orgânica das Defensorias Públicas (Lei Complementar nº 80/1994).**

STF. Plenário. ADI 7.729/PR. Rel. Min. André Mendonça, julgado em 26/5/2025 (Info 1179)

***Necessidade de conferir efeitos prospectivos à decisão***

Por questões de segurança jurídica e excepcional interesse social, o STF entendeu necessário modular os efeitos do julgado, conforme disposto no art. 27 da Lei nº 9.868/1999:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por

maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

O STF entendeu que era necessário preservar todos os atos administrativos editados com base nos atos normativos declarados inconstitucionais, especialmente as nomeações para Defensor Público-Geral do Estado do Paraná, bem como os atos por eles praticados. Isso porque, tais atos foram realizados sob o pálio da presunção de constitucionalidade das leis, somente agora afastada em relação aos dispositivos especificamente impugnados.

Portanto, com base no princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica, foi conferido efeitos ex nunc à declaração de inconstitucionalidade, iniciando-se a sua eficácia a partir da publicação da ata do julgamento.

***O art. 13 da Lei estadual foi declarado inconstitucional. E agora? Enquanto não é editada uma nova lei estadual, quais regras a DPE/PR deverá aplicar para a escolha do Defensor Público-Geral?***

As regras da lei nacional.

A fim de evitar um cenário de vácuo normativo em relação à temática até então disciplinada pelas normas declaradas inconstitucionais, o STF definiu que, enquanto o Estado do Paraná não editar ato normativo sobre o assunto, aplica-se diretamente o que está previsto na regra geral (art. 99 da Lei Complementar nº 80/1994).

### **Conclusões:**

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade:

- (i) julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Complementar nº 136/2011 do Estado do Paraná, tanto em sua redação original quanto naquela dada pela Lei Complementar estadual nº 142/2012; e
- (ii) conferiu efeitos ex nunc à decisão, para que produza efeitos a contar da data de publicação da ata do presente julgamento.

### **Treine o assunto estudado:**

Ano: 2024 Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prova: FGV - TJ SC - Juiz Substituto - 2024

A Constituição do estado Z dispõe que as funções exercidas pelos membros da magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública estaduais devem ser consideradas atividades de risco, análogas à função exercida pelos servidores policiais, determinando a aplicação àqueles da aposentadoria com os critérios diferenciados de idade e contribuição a que estes fazem jus.

À luz da jurisprudência do STF, as mencionadas disposições da Constituição do estado Z são:

D. inconstitucionais, pois os estados-membros não detêm competência legislativa para dispor sobre as carreiras da magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública, que são reguladas inteiramente por leis federais; (Incorreto)

## **DIREITO ELEITORAL**

### **PRESTAÇÃO DE CONTAS**

É constitucional norma de resolução do TSE que impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral até o término da legislatura quando não houver a devida prestação de contas de sua campanha dentro do prazo legal

#### **Importante!!!**

ODS 16

Os candidatos têm a obrigação legal de prestar contas de todas as movimentações financeiras da campanha eleitoral, mesmo que não haja recursos movimentados.

Se o candidato não apresentar as contas, o julgamento será como contas não prestadas.

Quando as contas são julgadas “não prestadas”, a candidata ou o candidato fica sem a quitação eleitoral até o fim da legislatura e não poderá se candidatar novamente enquanto isso durar.

Após o trânsito em julgado, ele(a) pode apresentar um pedido para regularizar a omissão e assim regularizar a prestação de contas que faltou e evitar que o impedimento continue além da legislatura atual.

Isso está previsto no art. 80, I e § 1º, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

O STF afirmou que essa regra é constitucional.

É constitucional — na medida em que constitui o pleno exercício do poder regulamentar da Justiça Eleitoral — norma de resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral até o término da legislatura quando não houver a devida prestação de contas de sua campanha dentro do prazo legal.

**Tese fixada pelo STF: A previsão de impedimento à obtenção de certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, nos casos de contas julgadas como não prestadas, não configura nova hipótese de inelegibilidade e insere-se no poder regulamentar da Justiça Eleitoral.**

STF. Plenário. ADI 7.677/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 21/05/2025 (Info 1179).

#### **Prestação de contas**

Os(as) candidatos(as) têm a obrigação legal de prestar contas de toda a movimentação financeira que ocorre em suas campanhas eleitorais. Essa obrigação está prevista tanto na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) quanto em resoluções do TSE, como a Resolução TSE nº 23.607/2019.

A prestação de contas deve ocorrer mesmo que não tenha havido movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro (art. 53 da Resolução).

#### **Como isso funciona na prática?**

Desde o momento em que a candidatura é registrada, o(a) candidato(a) precisa:

- Abrir uma conta bancária específica da campanha;
- Usar o sistema SPCE (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais) para registrar todos os recursos que entram e saem;
- Emitir recibos eleitorais para comprovar as doações;
- Apresentar prestações parciais (no meio da campanha) e a prestação final logo depois da eleição.

#### **E o que acontece se o(a) candidato(a) não presta contas ou presta contas erradas?**

As contas podem ser julgadas:

- Aprovadas: significa que não foram encontradas quaisquer irregularidades;
- Aprovadas com ressalvas: foram encontradas falhas, mas que não comprometem a regularidade;
- Desaprovadas: caso tenham sido encontradas falhas graves;
- Não prestadas: ocorre quando o candidato sequer apresentou contas ou deixou documentos essenciais faltando.

Na hipótese do julgamento das contas como “não prestadas”, o(a) candidato(a) fica sem quitação eleitoral e isso o impede de se candidatar novamente até regularizar a situação. Isso está previsto no art. 80, I e § 1º, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019:

Art. 80. A decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas acarreta:

I - à candidata ou ao candidato, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas; (...)

§ 1º Após o trânsito em julgado da decisão que julgar as contas como não prestadas, a interessada ou o interessado pode requerer, na forma do disposto no § 2º deste artigo, a regularização de sua situação para:

I - no caso de candidata ou de candidato, evitar que persistam os efeitos do impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral após o fim da legislatura; ou (...)

Quando as contas são julgadas “não prestadas”, a candidata ou o candidato fica sem a quitação eleitoral até o fim da legislatura e não poderá se candidatar novamente enquanto isso durar.

Após o trânsito em julgado, ele(a) pode apresentar um pedido para regularizar a omissão e assim:

- Regularizar a prestação de contas que faltou;
- Evitar que o impedimento continue além da legislatura atual.

Em palavras mais simples, o art. 80, I, § 1º, I, da Resolução nº 23.607/2019 estabelece que:

- o candidato com contas julgadas como não prestadas fica impedido de obter certidão de quitação eleitoral;
- esse impedimento perdura, no mínimo, até o fim da legislatura;
- o impedimento pode continuar após esse período (após o fim da legislatura) se a pessoa não regularizar a situação;
- assim, após o fim da legislatura, o candidato deverá requerer a regularização para cessar os efeitos da sanção;
- sem a certidão de quitação eleitoral, a pessoa fica impedida de se candidatar novamente, registrar candidatura e exercer outros direitos políticos.

## **ADI**

O Partido dos Trabalhadores ajuizou ADI contra o art. 80, I, § 1º, I, da Resolução nº 23.607/2019.

O partido sustentou que, se o candidato apresentar as contas de campanha depois do prazo, não se pode impedi-lo de obter a certidão de quitação eleitoral. Isso porque a medida prejudicaria desproporcionalmente o seu direito de se candidatar em outras eleições, além de criar uma punição não prevista em lei aprovada pelo Congresso Nacional.

O autor não questionou a obrigatoriedade da prestação de contas, mas considerou desproporcional a punição se estender por toda a legislatura, mesmo que o candidato regularize a situação posteriormente. O requerente argumentou que, para os partidos políticos, a sanção por não prestar contas no prazo é a suspensão de repasses de recursos públicos apenas até a regularização, enquanto para candidatos a restrição é mais severa e duradoura.

Alegou, assim, violação aos princípios da legalidade, proporcionalidade e dignidade da pessoa humana, pois a restrição criaria, na prática, uma hipótese de inelegibilidade não prevista em lei.

Em suma, defendeu que, após a regularização da prestação de contas, a situação de elegibilidade do candidato deveria ser restabelecida perante a Justiça Eleitoral.

## **O STF concordou com os argumentos do autor?**

NÃO.

A Constituição, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) determinam que todos os candidatos e partidos têm o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral. Essa obrigação é fundamental para garantir transparência no uso do dinheiro durante as campanhas, especialmente porque grande parte desses recursos vem de fundos públicos.

Quando as contas não são entregues ou são apresentadas de forma incompleta, a Justiça Eleitoral não consegue verificar se os gastos foram feitos de forma correta.

Por isso, é válida a regra do Tribunal Superior Eleitoral que impede que o candidato obtenha a certidão de quitação eleitoral até o fim do mandato para o qual concorreu, nos casos em que as contas de campanha não são prestadas no prazo. A norma não cria uma nova forma de impedir candidaturas, mas trata das consequências do descumprimento do dever de prestar contas. Além disso, entregar as contas fora do prazo não corrige a irregularidade, nem impede que a Justiça reconheça a falha como grave.

Se fosse permitido prestar contas a qualquer momento, sem nenhuma consequência para quem descumpriu os prazos, o controle sobre o uso do dinheiro público seria prejudicado.

A regra impugnada não impede a pessoa de se candidatar de forma definitiva, mas estabelece uma consequência temporária, razoável e proporcional. O objetivo é incentivar o cumprimento dos prazos e garantir controle de gastos nas eleições.

#### **Em suma:**

**É constitucional — na medida em que constitui o pleno exercício do poder regulamentar da Justiça Eleitoral — norma de resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral até o término da legislatura quando não houver a devida prestação de contas de sua campanha dentro do prazo legal.**

#### **Tese fixada pelo STF:**

**A previsão de impedimento à obtenção de certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, nos casos de contas julgadas como não prestadas, não configura nova hipótese de inelegibilidade e insere-se no poder regulamentar da Justiça Eleitoral.**

STF. Plenário. ADI 7.677/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 21/05/2025 (Info 1179).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente o pedido e, consequentemente, declarou a constitucionalidade do art. 80, I, e § 1º, I, da Resolução nº 23.607/2019 do TSE e fixou a tese anteriormente citada.

Treine o assunto estudado:

Ano: 2024 Banca: Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista - VUNESP

Prova: VUNESP - MPE RJ - Promotor de Justiça Substituto - 2024

José do Zinco, candidato a vereador na cidade de Angra dos Reis – RJ, instado a prestar contas de sua candidatura, declarou não ter condições de prestá-las, dizendo ser a prestação de contas de responsabilidade de seu partido político. Com base nessas informações referidas e levando-se em conta o procedimento de prestação de contas previsto na legislação eleitoral, assinale alternativa correta.

D. Erros formais e materiais corrigidos não autorizam a rejeição das contas. (Correto)

Ano: 2024 Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prova: FGV - OAB - Advogado XL Exame de Ordem Unificado - 2024

João, candidato ao cargo eletivo de prefeito municipal, logrou ser eleito. No entanto, por ser muito desorganizado, não conseguiu localizar os documentos necessários para a prestação de contas à Justiça Eleitoral, o que resultou na não apresentação dessas contas.

Sobre as consequências da omissão de João, assinale a afirmativa correta.

A. A impossibilidade de ser diplomado. (Correto)



**DIREITO ADMINISTRATIVO**

**SERVIDORES PÚBLICOS**

**As atribuições dos cargos em comissão devem respeitar o princípio da livre nomeação, basear-se na confiança com o nomeante e restringir-se a funções de direção, chefia e assessoramento, mantendo proporcionalidade com os cargos efetivos (art. 37, II e V, CF/88)**

ODS 8, 10 E 16

**Caso concreto: o PGR ajuizou ADI contra a Lei nº 15.122/2005 do Estado de Goiás, que previa cargos em comissão. O autor argumentou que a norma violava o princípio do concurso público (art. 37, II, da CF), pois os cargos criados não se destinavam a funções de direção, chefia ou assessoramento, além de não apresentarem descrição legal das atribuições.**

**O STF acolheu os argumentos do PGR e declarou a inconstitucionalidade do art. 30 e do Anexo VII da lei goiana.**

**Cargos comissionados só podem ser criados para funções de direção, chefia e assessoramento, exigindo relação de confiança com a autoridade nomeante. Além disso, essas funções devem ter suas atribuições claramente descritas na lei, o que não ocorreu no caso analisado.**

STF. Plenário. ADI 6.887/SP, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/05/2025 (Info 1179).

STF. Plenário. ADI 6.918/GO, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 22/05/2025 (Info 1179).

***O caso concreto foi o seguinte:***

A Lei nº 15.122/2005, do Estado de Goiás, posteriormente alterada por outras leis, instituiu um quadro suplementar de cargos em extinção no Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

O Procurador-Geral da República ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o art. 30 e o anexo VII da referida lei.

O PGR alegou, em síntese:

- Violação à regra do concurso público (art. 37, II, da CF), pois os cargos previstos na norma não se destinam a funções de direção, chefia ou assessoramento;
- Ausência de descrição das atribuições dos cargos no texto legal, o que contraria a jurisprudência consolidada do STF, especialmente a tese firmada no julgamento do RE 1.041.210 (Tema 1.010 de Repercussão Geral), segundo a qual as atribuições dos cargos comissionados devem constar de forma clara e objetiva na própria lei que os institui;
- Os cargos mencionados no Anexo VII da Lei (como datilógrafos, digitadores, condutores, eletricitas, fotógrafos, mecanógrafos, inspetores etc.) exercem funções técnicas e operacionais, não justificando provimento comissionado e, portanto, exigem prévia aprovação em concurso público.

A suposta natureza transitória do “Quadro Suplementar” se prolonga há mais de 15 anos, o que indica perpetuação indevida da exceção constitucional.

***O STF concordou com os argumentos invocados pelo PGR?***

SIM.

A Constituição Federal estabelece para a Administração Pública um regime jurídico detalhado, voltado à conformação do interesse público, com o objetivo de resguardar a isonomia e a eficiência na composição de seus quadros funcionais. Trata-se, em última análise, da aplicação de princípios e regras que decorrem do princípio republicano da gestão pública.

Dentro desse regime, a categoria dos cargos em comissão constitui uma exceção, cuja admissibilidade tem sido objeto de detalhamento pela jurisprudência do STF, nos seguintes termos:

**1) Compatibilidade com o princípio da livre nomeação e exoneração:**

As atribuições dos cargos em comissão devem ser compatíveis com o princípio da livre nomeação e exoneração. Viola o art. 37, II, da CF/88 norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se coadunam com esse princípio. É imprescindível que o legislador estadual comprove, de maneira efetiva, que a norma está adequada aos fins pretendidos, justificando, assim, a exceção à regra do concurso público para provimento de cargos públicos.

STF. Plenário. ADI 3233, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 10/5/2007.

**2) Relação de confiança com a autoridade nomeante:**

Os cargos em comissão somente podem ser criados quando suas atribuições exigirem uma relação de confiança entre o ocupante do cargo e a autoridade nomeante. Isso está em consonância com o art. 37, V, da CF/88.

STF. Plenário. ADI 3174, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 23/8/2019.

**3) Destinação exclusiva às funções de direção, chefia e assessoramento:**

De acordo com o art. 37, V, da CF/88, os cargos em comissão devem ser destinados exclusivamente às funções de direção, chefia e assessoramento. A jurisprudência do STF tem reconhecido a inconstitucionalidade de normas estaduais que criam cargos comissionados sem essas características e que não exigem relação de confiança com o superior hierárquico.

STF. Plenário. ADI 4867, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 11/5/2020.

**4) Proporcionalidade em relação aos cargos efetivos:**

A criação de cargos comissionados deve observar a proporcionalidade em relação ao número de cargos efetivos existentes. A destinação desses cargos para funções técnicas e operacionais, que prescindem de relação de confiança, viola o art. 37, V, da CF/88. Também é inconstitucional delegar ao Chefe do Executivo poderes para, por decreto, dispor sobre competências e organização administrativa, inclusive para a criação de cargos, sem a prévia aprovação por lei.

STF. Plenário. ADI 4125, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 10/6/2010.

Esses critérios foram sistematizados pelo STF no julgamento do Tema 1010 da Repercussão Geral, com a fixação da seguinte tese:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;
- e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

STF. Plenário. RE 1041210 RG, Rel. Dias Toffoli, julgado em 27/09/2018 (Repercussão Geral – Tema 1010).

Com base nessas premissas, o STF reconheceu a inconstitucionalidade do art. 30 e do Anexo VII da Lei 15.122/2005, do Estado de Goiás, que instituiu o quadro suplementar de cargos em extinção no Tribunal de Contas daquele Estado.

A Procuradoria-Geral da República sustentou a inconstitucionalidade material desses dispositivos, sob dois fundamentos:

- (i) ausência de descrição legal das atribuições dos cargos em questão; e
- (ii) natureza técnica e operacional das funções exercidas (como datilógrafos, digitadores, condutores, eletricitas, fotógrafos, mecanógrafos, inspetores de obras ou de despesas), incompatível com as funções de direção, chefia ou assessoramento exigidas para cargos comissionados.

A própria denominação dos cargos listados no Anexo VII evidencia a natureza técnica e operacional das atividades, não se justificando, portanto, sua classificação como cargos em comissão, conforme o entendimento consolidado no item "a" do Tema 1010 da Repercussão Geral.

Além disso, por se tratar de funções técnicas, inexistente a exigência de relação de confiança com a autoridade nomeante, outro requisito indispensável à criação excepcional de cargos comissionados.

A Constituição é clara ao exigir que o provimento de cargos públicos se dê, como regra, por meio de concurso público, admitindo exceções apenas quando demonstrada a necessidade de provimento em comissão — o que pressupõe a natureza das atribuições e a existência de vínculo de confiança com a autoridade nomeante, requisitos que não foram atendidos no caso.

Ademais, conforme o item "d" do Tema 1010, as atribuições dos cargos comissionados devem estar claramente descritas na lei que os cria, o que igualmente não se verifica nos dispositivos impugnados da Lei 15.122/2005.

**Em suma:**

**As atribuições do cargo em comissão devem ser adequadas ao princípio da livre nomeação e investidura, ao vínculo de confiança entre os seus ocupantes e aqueles que o nomeiam e destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, além de guardar proporcionalidade em relação aos cargos efetivos (art. 37, II e V, CF/88).**

STF. Plenário. ADI 6.887/SP, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/05/2025 (Info 1179).

STF. Plenário. ADI 6.918/GO, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 22/05/2025 (Info 1179).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, em apreciação conjunta, julgou:

- (i) por maioria, improcedente a ADI 6.887/SP, para assentar a constitucionalidade dos arts. 3º e 6º, caput, c/c anexos I e II da Lei Complementar paulista nº 1.335/2018, e dos arts. 1º e 5º, c/c anexo I, subanexo 4, da Lei Complementar paulista nº 743/1993; e
- (ii) por unanimidade, procedente a ADI 6.918/GO para declarar a inconstitucionalidade material do art. 30 e do anexo VII da Lei nº 15.122/2005 do Estado de Goiás, com as alterações promovidas pelas leis goianas nº 16.466/2009 e nº 19.362/2016, suspendendo o julgamento desta última ação tão somente no que diz respeito à modulação dos efeitos da decisão.

**DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS**

***Qual é a principal diferença entre cargos efetivos e cargos em comissão?***

Os cargos efetivos são providos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme estabelece o art. 37, II, da Constituição Federal, constituindo a regra geral para o ingresso no serviço público. Os cargos em comissão, por sua vez, são exceção a essa regra, caracterizando-se pela livre nomeação e exoneração, destinando-se exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme previsto no art. 37, V, da Constituição Federal.

***Quais são os quatro requisitos constitucionais estabelecidos pelo STF para a criação de cargos em comissão?***

O STF fixou no tema 1.010 de repercussão geral os seguintes requisitos: a) destinação exclusiva ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e

o servidor nomeado; c) proporcionalidade entre o número de cargos comissionados criados e a necessidade que visam suprir, bem como com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos; d) descrição clara e objetiva das atribuições na própria lei que os institui.

***Por que a exigência de descrição das atribuições dos cargos em comissão na lei é fundamental para o controle de constitucionalidade?***

A descrição clara e objetiva das atribuições na própria lei é essencial porque permite verificar se o cargo atende ao art. 37, V, da Constituição Federal. Sem essa descrição, não é possível avaliar se as funções correspondem efetivamente a direção, chefia ou assessoramento, ou se incluem atividades burocráticas, técnicas ou operacionais que seriam incompatíveis com a natureza comissionada. A jurisprudência do STF estabelece que a fixação das atribuições não pode ser posterior e que estas não decorrem da mera nomenclatura do cargo.

***Que fundamentos constitucionais são violados pela criação irregular de cargos em comissão?***

A criação irregular de cargos em comissão viola o princípio do concurso público (art. 37, II), que constitui a regra geral para investidura em cargos públicos, bem como o art. 37, V, que estabelece as finalidades específicas dos cargos comissionados. Também são violados os princípios da impessoalidade, moralidade administrativa, eficiência e isonomia, todos derivados do princípio republicano na gestão pública e expressos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

***Qual é a importância da proporcionalidade na criação de cargos em comissão?***

A proporcionalidade é requisito constitucional que impede a criação excessiva de cargos comissionados em relação aos cargos efetivos e às necessidades reais da administração. O STF considera que a desproporcionalidade caracteriza burla ao princípio do concurso público e violação à moralidade administrativa. A jurisprudência tem declarado inconstitucionais leis que criam milhares de cargos em comissão sem justificativa adequada.

***Como o STF analisa cargos com denominações que sugerem assessoramento mas não têm atribuições claramente definidas?***

O STF entende que é impossível inferir a natureza de assessoramento pela simples nomenclatura do cargo, mesmo quando se trata de denominações como "Assessor Jurídico" ou "Assessor de Imprensa". A previsão genérica pode incluir vasta gama de atribuições, algumas das quais poderiam abranger atividades burocráticas, técnicas ou operacionais incompatíveis com a natureza comissionada. Por isso, a descrição específica das atribuições na lei é indispensável para verificar a constitucionalidade.

***Que tipos de atividades são consideradas incompatíveis com cargos em comissão?***

São incompatíveis com cargos em comissão as atividades burocráticas, técnicas ou operacionais que prescindem da relação de confiança entre nomeante e nomeado. Exemplos mencionados na jurisprudência incluem funções de datilógrafos, digitadores, condutores, eletricitas, fotógrafos, mecanógrafos, inspetores de obras, assistentes administrativos e atividades rotineiras da administração pública que não envolvem estabelecimento de diretrizes, planejamento com discricionariedade ou tomada de decisões políticas.

Treine o assunto estudado:

Ano: 2024 Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prova: FGV - Assembleia Legislativa do Paraná - Procurador - 2024

O Município Delta, após o devido processo legislativo, fez editar uma Lei que criou 300 (trezentos) cargos em comissão, sem pormenorizar, contudo, as respectivas atribuições, em decorrência do objetivo de que os respectivos agentes desempenhassem atividades burocráticas, de apoio técnico e administrativo.

Tal norma especificou, ainda, o percentual dos cargos a serem preenchidos por servidores ocupantes de cargos efetivos e determinou que o regime próprio de previdência dos servidores será aplicável mesmo para aqueles que ocupem

exclusivamente cargo em comissão, sendo certo que o número de cargos por ela criado corresponde a mais da metade dos efetivos existentes no âmbito do aludido ente federativo.

Diante dessa situação hipotética, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, é correto afirmar que:

D. é inconstitucional a criação de cargos em comissão na proporção em que realizado, diante da violação ao princípio da proporcionalidade. (Correto)

### **SERVIDORES PÚBLICOS**

**A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da incorporação dos quintos pelo STF (RE 638.115) protege apenas os servidores que já recebiam a verba até 18/12/2019; o reconhecimento administrativo, sem pagamento até essa data, não gera direito à percepção**

**Durante anos, servidores públicos federais que exerceram funções de direção, chefia ou assessoramento puderam incorporar aos seus vencimentos os chamados “quintos”, previstos originalmente na Lei 8.112/90.**

**Com a edição da MP 1.595-14/1997, posteriormente convertida na Lei 9.527/97, essa possibilidade foi extinta, mas permaneceu uma controvérsia sobre a incorporação referente ao período entre 08/04/1998 (Lei 9.624/98) e 04/09/2001 (MP 2.225-45/2001).**

**O STJ firmou jurisprudência favorável aos servidores, reconhecendo o direito à incorporação dos quintos nesse período, inclusive transformando-os em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), nos termos do REsp 1261020/CE (julgado em 24/10/2012). Muitas decisões administrativas e judiciais passaram a reconhecer e até conceder o pagamento dessas parcelas.**

**No entanto, em 2015, o STF, ao julgar o RE 638.115, declarou inconstitucional a incorporação dos quintos nesse período e determinou a cessação imediata do pagamento, inclusive para quem recebia por decisão administrativa.**

**Em 2019, o STF, ao julgar embargos de declaração, modulou os efeitos dessa decisão (RE 638.115 ED-ED, julgado em 18/12/2019), permitindo que os servidores que já recebiam os quintos até essa data continuassem recebendo, com absorção futura por reajustes, em respeito à segurança jurídica.**

**Finalmente, em maio de 2025, o STF (RE 1.393.330 AgR/RS, julgado em 20/05/2025) esclareceu que essa proteção alcança exclusivamente quem já estava efetivamente recebendo os quintos até 18/12/2019. Servidores que tiveram apenas o reconhecimento administrativo, mas não tiveram o pagamento implementado até essa data, não podem mais receber a verba, nem retroativamente, encerrando definitivamente a possibilidade de pagamento das parcelas não quitadas.**

**A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a Lei nº 9.624/1998 e a MP nº 2.225-45/2001 (Tema 395 RG) — que manteve o pagamento das parcelas reconhecidas em decisões administrativas, até a absorção integral por reajustes futuros —, abrangeu exclusivamente os servidores que permaneciam recebendo os quintos, e não alcança as parcelas reconhecidas administrativamente mas não pagas pela Administração Pública até 18.12.2019 (julgamento do RE 638.115 ED-ED).**

**STF. 2ª Turma. RE 1.393.330 AgR/RS, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 20/05/2025 (Info 1179).**

**JULGAMENTO DO RE 638.115 ED-ED**

***Incorporação de quintos por servidores públicos em razão do exercício de funções gratificadas***



Os servidores públicos federais, quando desempenhavam funções gratificadas tinham direito de incorporar, em sua remuneração, a vantagem decorrente do cargo em comissão ou da função de direção, chefia e assessoramento. Isso foi previsto na redação original do art. 62 da Lei nº 8.112/90:

Art. 62. Ao servidor investido em função de direção, chefia ou assessoramento é devida uma gratificação pelo seu exercício.

(...)

§ 2º A gratificação prevista neste artigo incorpora-se à remuneração do servidor e integra o provento da aposentadoria, na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício na função de direção, chefia ou assessoramento, até o limite de 5 (cinco) quintos. (obs: essa redação não está mais em vigor)

(...)

Assim, esses quintos passavam a integrar a remuneração e depois a aposentadoria do servidor. Isso ficou conhecido como incorporação de quintos em razão do exercício de funções gratificadas.

### ***Discussão quanto ao período que vai de 08/04/1998 a 04/09/2001***

A MP 1.595-14, de 10 de novembro de 1997, posteriormente convertida na Lei nº 9.527/97, extinguiu a possibilidade de incorporação dos “quintos”.

Em 2001, foi editada a Medida Provisória 2.225-45, que acrescentou na Lei nº 8.112/90 o art. 62-A, com a seguinte redação:

Art. 62-A. Fica transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 3º da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998.

Parágrafo único. A VPNI de que trata o caput deste artigo somente estará sujeita às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos federais.

Com base nesse art. 62-A, os servidores públicos passaram a alegar que a incorporação dos quintos voltou a existir (voltou a ser possível) no período mencionado pelo dispositivo, ou seja, entra a data da Lei nº 9.624/98 (08/04/1998) até o dia da MP 2.225/45 (04/09/2001).

Houve várias ações judiciais discutindo o tema e a jurisprudência do STJ era favorável aos servidores:

(...) 5. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que “a Medida Provisória n.º 2.225-45/2001, com a revogação dos artigos 3º e 10 da Lei n.º 8.911/94, autorizou a incorporação da gratificação relativa ao exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, transformando tais parcelas, desde logo, em VPNI - Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada.” (RMS 21960 / DF, rel. Min. Félix Fischer, Quinta Turma, DJ 07/02/2008). (...)

STJ. 1ª Seção. REsp 1261020/CE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 24/10/2012.

Em razão disso, muitos servidores obtiveram decisões favoráveis que transitaram em julgado. Além disso, administrativamente, diversos órgãos e entidades da administração pública federal concederam a incorporação aos servidores.

### ***Decisão do STF***

Ocorre que tivemos mais um capítulo nesse enredo.

Em 2015, o STF decidiu que não era permitida a incorporação dos quintos nesse período e que, realmente, essa possibilidade acabou com a edição da MP 1.595-14 (convertida na Lei nº 9.527/97):



Recurso extraordinário. 2. Administrativo. 3. Servidor público. 4. Incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001. 5. Impossibilidade. 6. Recurso extraordinário provido.

STF. Plenário. RE 638115, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/03/2015.

Afirmou o Min. Gilmar Mendes:

“Como se pode perceber, o art. 3º da MP 2.225-45, de 2001, apenas transformou em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI a incorporação das parcelas a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 3º da Lei 9.624, de 2 de abril de 1998. O texto é claro.

Não há como considerar, a menos que se queira ir de encontro à expressa determinação legal, que o citado artigo tenha restabelecido ou reinstituído a possibilidade de incorporação das parcelas de quintos ou décimos.

(...)

Em conclusão, não há no ordenamento jurídico norma que permita essa “ressurreição” dos quintos/décimos levada a efeito pela decisão recorrida.”

Desse modo, desde 11/11/1997 é indevida qualquer concessão de parcelas remuneratórias referentes a quintos ou décimos.

***Como ficaria a situação dos servidores que estavam recebendo os quintos referentes ao período de 08/04/1998 a 04/09/2001?***

Em 2017, o STF, ao julgar embargos de declaração, afirmou que esses pagamentos deveriam ser cessados. Veja o que disse o Min. Gilmar Mendes:

“Nesses termos, tendo em vista que o pagamento dos quintos incorporados no período entre 8.4.1998 até 4.9.2001 foi declarado inconstitucional e refere-se a relação jurídica de trato continuado, há que se reconhecer a necessidade de cessação imediata do pagamento da mencionada verba, sem que isso caracterize afronta à coisa julgada e sem que seja necessário o ajuizamento de ação rescisória.

Da mesma forma, os efeitos das decisões administrativas, que reconheceram o referido direito aos servidores com base em hipótese considerada inconstitucional pelo STF, não devem subsistir, devendo o pagamento ser cessado imediatamente.” (STF. Plenário. RE 638115 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/06/2017)

***Novos embargos de declaração***

Os servidores não desistiram e opuseram segundo embargos de declaração.

Nestes novos embargos tiveram êxito (pelo menos parcialmente) porque o STF decidiu modular os efeitos da decisão e afirmou o seguinte:

- é indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando houve uma decisão judicial transitada em julgado em favor do servidor. Neste caso, o servidor já incorporou definitivamente os quintos ao seu patrimônio jurídico;
- se o servidor estava recebendo os quintos em razão de decisão administrativa ou de decisão judicial não definitiva, o pagamento dos quintos é indevido. No entanto, os efeitos da decisão foram modulados, de modo que aqueles que recebem a parcela até a data de hoje terão o pagamento mantido até a sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Em outras palavras, a remuneração ou os proventos não diminuirão de valor imediatamente. No entanto, quando houver um aumento, esse valor dos quintos sumirá, sendo absorvido pelo aumento.

Veja as exatas palavras do STF:

“O Tribunal, por maioria, acolheu parcialmente os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado, vencida a Ministra Rosa Weber, que rejeitava os embargos.

No ponto relativo ao recebimento dos quintos em virtude de decisões administrativas, o Tribunal, em razão de voto médio, rejeitou os embargos e, reconhecendo a ilegitimidade do pagamento dos quintos, modulou os efeitos da decisão de modo que aqueles que continuam recebendo até a presente data em razão de decisão administrativa tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Os Ministros Ricardo Lewandowski e Celso de Mello proviam os embargos de declaração e modulavam os efeitos da decisão em maior extensão. Ficaram vencidos, nesse ponto, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber.

Por fim, o Tribunal, por maioria, também modulou os efeitos da decisão de mérito do recurso, de modo a garantir que aqueles que continuam recebendo os quintos até a presente data por força de decisão judicial sem trânsito em julgado tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Tudo nos termos do voto do Relator. Afirmaram suspeição os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso”.

STF. Plenário. RE 638115 ED-ED/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18/12/2019 (Info 964).

**SÓ MANTÉM DIREITO AOS QUINTOS QUEM JÁ RECEBIA ATÉ 18/12/2019; RECONHECIMENTO ADMINISTRATIVO SEM PAGAMENTO ATÉ ESSA DATA NÃO GERA DIREITO**

Vimos acima que, em 2019, o STF modulou os efeitos de sua decisão sobre os quintos, criando uma “proteção” para alguns servidores que estavam recebendo essas parcelas. A modulação dizia mais ou menos o seguinte: quem está recebendo até hoje pode continuar, mas o valor vai sendo “absorvido” pelos futuros reajustes.

Em maio de 2025, o STF analisou casos em que o servidor tinha o direito aos quintos reconhecido por decisão administrativa, mas ainda não tinha começado a receber a verba até o dia 18 de dezembro de 2019 (data em que foi concluído o julgamento anterior sobre o tema: RE 638.115 ED-ED).

***Para entendermos melhor, imagine a seguinte situação hipotética envolvendo dois servidores públicos federais (Regina e João):***

Regina exerceu funções gratificadas entre 1998 e 2001.

Ela entrou com um requerimento administrativo para incorporar os “quintos” à sua remuneração.

A Administração reconheceu o direito de Ana, mas por questões burocráticas, o pagamento dos quintos não começou antes de 18/12/2019.

Regina acredita que, como seu direito foi reconhecido antes dessa data (antes da data da modulação dos efeitos), ela pode começar a receber os quintos ou pelo menos receber os valores atrasados.

João, por sua vez, também exerceu funções gratificadas no mesmo período.

Ele também ingressou com requerimento administrativo, que foi reconhecido. A diferença de Regina é que João passou a receber os quintos desde 2017, ou seja, antes da modulação do RE 638.115 ED-ED.

***O que o STF decidiu em maio de 2025?***

Apenas os servidores que já estavam efetivamente recebendo os quintos (por decisão administrativa ou judicial sem trânsito em julgado) até 18/12/2019 têm direito a manter esse pagamento, que será gradualmente absorvido por reajustes futuros do salário.

Se o servidor não estava recebendo até essa data, mesmo que houvesse um reconhecimento administrativo do direito, ele não terá direito a receber nada, nem valores retroativos.

***Aplicando isso no nosso exemplo hipotético:***

- João: como ele já recebia os quintos em 18/12/2019, ele continuará recebendo, mas esse valor será gradualmente absorvido quando houver reajustes no salário. Ou seja, João não terá uma redução brusca em sua remuneração.
- Regina: mesmo que seu direito tenha sido reconhecido administrativamente, como ela não estava recebendo os quintos até 18/12/2019, o STF decidiu que ela não tem direito a começar a receber agora, nem a receber valores atrasados. O simples reconhecimento administrativo, sem pagamento efetivo, não garante o direito.

Em outras palavras:

- Só quem já estava recebendo os quintos em 18/12/2019 está protegido pela decisão do STF.
- Quem só teve o direito reconhecido, mas não recebeu até essa data, não tem direito a nada — nem mesmo a valores atrasados.

### ***Por que o STF decidiu assim?***

O STF afirmou que a proteção da modulação de efeitos (ou seja, a regra de “manter até a absorção”) serve apenas para resguardar a segurança jurídica e a boa-fé de quem já recebia. Não foi restabelecido o direito à incorporação dos quintos, que continua inconstitucional, nem foi aberta a possibilidade de pagar valores atrasados para quem só tinha o direito reconhecido, mas não estava recebendo.

### ***O que isso significa, na prática?***

- Servidores que já recebiam os quintos até 18/12/2019: continuam recebendo, mas o valor será gradualmente “absorvido” (desaparece conforme houver reajustes no salário).
- Servidores que só tiveram reconhecimento administrativo, mas não recebiam até essa data: não têm direito de começar a receber nem de receber atrasados.
- Não cabe pagamento retroativo com base em simples reconhecimento administrativo.

### ***Resumindo:***

Só mantém o pagamento dos “quintos” quem já estava efetivamente recebendo até 18/12/2019. Reconhecimento administrativo sem pagamento até essa data não gera direito a receber agora, nem atrasados.

**A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a Lei nº 9.624/1998 e a MP nº 2.225-45/2001 (Tema 395 RG) — que manteve o pagamento das parcelas reconhecidas em decisões administrativas, até a absorção integral por reajustes futuros —, abrangeu exclusivamente os servidores que permaneciam recebendo os quintos, e não alcança as parcelas reconhecidas administrativamente mas não pagas pela Administração Pública até 18.12.2019 (julgamento do RE 638.115 ED-ED). STF. 2ª Turma. RE 1.393.330 AgR/RS, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 20/05/2025 (Info 1179).**

**DIREITO PROCESSUAL CIVIL**

**PROCEDIMENTOS**

**É inconstitucional norma estadual que, ao disciplinar parcialmente a gratuidade de justiça, fixa valor mínimo a ser pago pela parte; é inconstitucional norma estadual que exige a comprovação do recolhimento de custas no ato da interposição de recurso no juízo de primeiro grau**

ODS 16

**É inconstitucional norma estadual que, ao disciplinar parcialmente a gratuidade de justiça, fixa valor mínimo a ser pago pela parte, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre processo civil.**

**É inconstitucional norma estadual que exige a comprovação do recolhimento de custas no ato da interposição de recurso no juízo de primeiro grau, por tratar-se de norma de caráter processual geral, cuja competência legislativa é da União.**

**É válida a vinculação das custas ao valor da causa, desde que observados parâmetros de razoabilidade, não sendo exigida comprovação minuciosa da correspondência entre o valor cobrado e os custos do serviço prestado.**

**É desproporcional o aumento do teto das custas judiciais de R\$ 96,00 para R\$ 18.680,00, com variação de até 19.000%, sendo admissível, como solução provisória, a fixação do teto em R\$ 1.250,16, correspondente à atualização monetária do valor anterior.**

**É constitucional a cobrança de custas no valor de R\$ 150,00 em caso de não comparecimento injustificado de interessados em audiências de conciliação ou sessões de mediação nos CEJUSCs, por visar evitar mobilização desnecessária do aparato estatal.**

STF. Plenário. ADI 7.553/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 26/05/2025 (Info 1179)

***O caso concreto foi o seguinte:***

O Estado do Tocantins estava com uma tabela de custas judiciais defasada há mais de 20 anos. Os valores cobrados para os serviços do Poder Judiciário estavam muito abaixo dos custos reais e da inflação acumulada no período.

Diante dessa situação, o Tribunal de Justiça do Tocantins encaminhou à Assembleia Legislativa um projeto de lei que foi aprovado e convertido na Lei estadual 4.240/2023.

Essa nova lei trouxe várias mudanças, dentre as quais:

- i) Estabeleceu que o pagamento das custas de recursos deveria ser comprovado no momento da interposição do recurso;
- ii) Criou a possibilidade de concessão parcial da gratuidade de justiça, mas estabeleceu um valor mínimo de R\$ 100,00 que o beneficiário deveria pagar;
- iii) Instituiu a cobrança de custas quando as partes não comparecessem injustificadamente às audiências de conciliação ou mediação nos CEJUSCs;
- iv) Reajustou substancialmente os valores das custas. Um exemplo extremo foi o teto para custas de recursos de primeiro grau, que passou de R\$ 96,00 para R\$ 18.680,00, ou seja, um aumento de mais de 19.000%.

***ADI***

O Conselho Federal da OAB ingressou com ADI contra alguns dispositivos da lei alegando que:

- invadiam a competência da União para legislar sobre direito processual;
- os valores excessivos violavam princípios constitucionais como o acesso à justiça e a vedação ao confisco;
- a cobrança de custas em procedimentos pré-processuais seria inconstitucional.

Esses foram os dispositivos impugnados:

Art. 1º Custas judiciais são os encargos monetários devidos pelas partes como contraprestação pelos serviços judiciais, fixados segundo a natureza do processo e a espécie do recurso, em conformidade com as tabelas do Anexo Único a esta Lei.

(...)

Art. 4º

(...)

Parágrafo único. O pagamento das custas relativas aos recursos protocolados na comarca deve ser comprovado no ato da sua interposição e dentro do prazo previsto na legislação processual.

(...)

Art. 11. O juiz poderá deferir a gratuidade de justiça de forma parcial, em relação a algum ou a todos os atos processuais, ou reduzir percentualmente as despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento, mediante decisão fundamentada, na forma da legislação processual civil e de provimento a ser editado pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Tocantins, observando-se o valor mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) a ser pago pela parte.

(...)

Art. 12 (...)

§2º São devidas custas em decorrência da não realização da audiência de conciliação ou sessão de mediação, pelo não comparecimento injustificado de quaisquer dos interessados nos procedimentos pré-processuais do Cejusc, a serem custeadas pela parte que ensejou o insucesso do ato (Tabela IX).

(...)

Art. 19. As custas finais terão como base de cálculo o valor da condenação, exceto nos casos de improcedência da ação.

Parágrafo único. Nos casos de improcedência, a base de cálculo será o valor da causa devidamente atualizado.

### ***O que decidiu o STF?***

O Plenário do STF conheceu parcialmente da ADI e a julgou parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das seguintes normas da Lei nº 4.240/2023 do Estado do Tocantins:

- i) o parágrafo único do art. 4º;
- ii) o art. 11; e
- iii) o limite máximo previsto no item 1 da Tabela I do Anexo Único (R\$ 18.680,00).

Em acréscimo, o Tribunal, fixou a seguinte solução provisória: as custas referentes aos recursos oriundos de primeiro grau serão de 0,5%, observado o mínimo de R\$ 230,00 — previsto na Lei estadual nº 4.240/2023 — e o máximo de R\$ 1.250,16 — com a atualização de acordo com a SELIC do valor de R\$ 96,00, previsto na Lei estadual nº 1.286/2001 —, até a adequação do panorama legislativo local à jurisprudência do STF.

Veja abaixo um resumo dos principais argumentos:

### ***Competência privativa da União para legislar sobre direito processual***

O STF discutiu aqui se o Estado-membro teria competência legislativa para tratar de dois aspectos:

- i) a concessão da gratuidade de justiça e
- ii) o momento em que deve ser comprovado o recolhimento das custas processuais.

O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, responsável pelo encaminhamento do projeto de lei que deu origem à norma impugnada nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, sustentou que os dispositivos

legais questionados estão abrangidos pela competência legislativa concorrente atribuída pela Constituição Federal aos entes federativos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
(...)  
IV - custas dos serviços forenses;  
(...)  
XI - procedimentos em matéria processual;

Em sentido oposto, a OAB alegou que as normas editadas pelo Estado do Tocantins invadiram a esfera da competência privativa da União para legislar sobre direito processual civil, nos termos do art. 22, I, da CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Como vimos acima, o art. 11 da Lei prevê, em caso de deferimento parcial da gratuidade de justiça (art. 98 do CPC), haverá a fixação de um valor mínimo de R\$ 100,00 a ser pago pela parte. Para o STF, isso é típica matéria de direito processual civil. A gratuidade de justiça, por estar intimamente ligada ao direito de ação e ao acesso à jurisdição, configura-se como instituto processual, implicando diretamente obrigações processuais.

Além disso, trata-se de matéria que deve ser uniformemente disciplinada em todo o território nacional, não havendo peculiaridades locais que justifiquem tratamento normativo diverso.

Dessa forma, conclui-se que há predominância do caráter processual civil, o que afasta a possibilidade de enquadramento da norma na competência concorrente dos Estados. Assim, esse art. 11 é formalmente inconstitucional.

Além disso, ao estabelecer um valor fixo mínimo em caso de concessão parcial da gratuidade de justiça, o art. 11 viola os §§ 5º e 6º do art. 98 do CPC, que exigem análise individualizada da capacidade econômica da parte.

O parágrafo único do art. 4º, por sua vez, prevê o seguinte:

Art. 4º (...)  
Parágrafo único. O pagamento das custas relativas aos recursos protocolados na comarca deve ser comprovado no ato da sua interposição e dentro do prazo previsto na legislação processual.

Para examinar esse dispositivo, é necessário distinguir entre “processo” e “procedimento”.

A normas que impõem deveres processuais integram o campo do direito processual (competência privativa da União). Por outro lado, as normas que regulam a forma e a ordem dos atos processuais (os procedimentos) podem ser objeto de legislação concorrente pelos Estados, desde que haja peculiaridade local.

O Professor Humberto Theodoro Júnior reforça essa diferenciação:

“Enquanto o processo é uma unidade, como relação processual em busca da prestação jurisdicional, o procedimento é a exteriorização dessa relação e, por isso, pode assumir diversas feições ou modos de ser (...)” (Curso de Direito Processual Civil, vol. 1, 44. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 364).

O STF entendeu que o parágrafo único do art. 4º é norma processual. Isso porque impõe um ônus processual, qual seja, a necessidade de comprovar o recolhimento das custas no ato da interposição do recurso, cuja inobservância pode ensejar a deserção e, por conseguinte, a inadmissibilidade do recurso.



Ainda que se alegasse tratar-se de norma meramente procedimental, ela não apresenta especificidade local e versa sobre matéria de caráter geral, o que também impediria a sua veiculação por lei estadual, conforme o art. 24, XI, c/c § 1º, da CF/88.

O fato de a norma estadual reproduzir o conteúdo do art. 1.007 do CPC não afasta a inconstitucionalidade. Em caso de alteração da norma federal, restaria evidente a desconformidade da norma estadual, que, por tratar de matéria de competência privativa da União, não pode subsistir, ainda que com teor idêntico. Conclui-se, assim, que os arts. 4º, parágrafo único, e 11 da Lei estadual tocantinense 4.240/2023 são formalmente inconstitucionais, por tratarem de matéria de competência legislativa privativa da União.

#### ***Os limites constitucionais das custas***

Os arts. 24, IV, e 98, § 2º, da Constituição Federal estabelecem:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
(...)

IV - custas dos serviços forenses;

(...)

Art. 98. (...)

§ 2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.

O Poder Judiciário goza de autonomia financeira. Entretanto, tal autonomia não autoriza os Tribunais senão a prerrogativa de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Além de ser competência concorrente da União e dos Estados (e do Distrito Federal) legislar sobre custas dos serviços forenses, há de se diferenciar:

(i) a taxa judiciária advinda da prestação de serviço público específico e divisível dos (ii) emolumentos (custas processuais em sentido estrito) – estes últimos guardam correlação com a prestação de serviço de particulares em colaboração com o Poder Judiciário.

O STF entende que custas e emolumentos têm natureza jurídica de taxa, de modo que o produto de sua arrecadação destina-se ao custeio de serviços públicos relacionados especificamente com as atividades dos serviços que remuneram.

Assim, tanto a taxa judiciária quanto as custas processuais são tributos inseridos na modalidade de taxa pela prestação de serviço público específico e divisível, a qual está prevista no art. 145, II, c/c § 2º, da CF/88.

Dessa forma, a cobrança deve ser diretamente proporcional ao custo da atividade colocada à disposição ou prestada pelo Estado, devendo ter limite razoável, sob pena de inviabilizar o acesso à Justiça.

Em outras palavras, a alíquota, a base de cálculo, bem ainda o limite máximo de cobrança devem necessariamente guardar correlação direta com a atividade estatal, em uma relação harmônica e proporcional.

Assim, a ausência de limite máximo pode tornar a taxa excessivamente onerosa, configurando efeito de confisco, o que é proibido pelo art. 150, IV, da Constituição Federal, além de ocasionar a perda de referibilidade. Tal medida contraria o destino específico das custas judiciais (art. 98, § 2º, da CF). Esse entendimento, inclusive, foi consolidado na Súmula 667/STF, que veda taxas judiciárias sem limite sobre o valor da causa:

Súmula 667-STF: Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa.

O STF, ao analisar o caso concreto, entendeu que não havia efeito confiscatório nos valores fixados pelo Estado do Tocantins. Isso porque a lei fixou valores das custas judiciais em percentuais variáveis incidentes sobre o valor da causa ou da condenação, com a previsão de limites mínimo e máximo para cada hipótese. A majoração implementada tinha como finalidade “recompensar a inflação acumulada no período”.

Desse modo, o caso em questão está em conformidade com o entendimento do STF, que reconhece a validade da vinculação das custas ao valor da causa, quando há a fixação de limites mínimos e máximos. Além disso, conforme reiterada jurisprudência do STF, não se exige comprovação minuciosa da relação entre a cobrança e os custos envolvidos, considerando a complexidade de mensurar essa correspondência de forma precisa.

Vale ressaltar, contudo, que o STF reconheceu a parcial inconstitucionalidade do item 1 da Tabela I do Anexo Único da Lei estadual tocantinense 4.240/2023 diante de sua manifesta desproporcionalidade.

Sob a égide da Lei estadual 1.286, de 28 de dezembro de 2001, do Estado do Tocantins, as custas judiciárias concernentes aos recursos provenientes do primeiro grau de jurisdição correspondiam a 0,5% (meio por cento) sobre o valor da causa, assegurado o mínimo de R\$ 6,00 (seis reais) e o máximo de R\$ 96,00 (noventa e seis reais). A Lei estadual tocantinense 4.240/2023, por sua vez, passou a estipular que as custas relativas aos recursos oriundos de primeira instância seriam de 0,5% (meio por cento) sobre o valor da causa, observado o limite mínimo de R\$ 230,00 (duzentos e trinta reais) e o máximo de R\$ 18.680,00 (dezoito mil, seiscentos e oitenta reais). Houve, como facilmente se percebe, incremento percentual substancial, na casa de 19.000% (dezenove mil por cento).

Na ADI 5.720/BA (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20.9.2019, DJe 3.10.2019), o STF declarou a inconstitucionalidade de disposição similar do TJBA. Na ocasião, a lei da Bahia havia aumentado o teto de R\$ 111,50 (cento e onze reais e cinquenta centavos) para R\$ 33.747,00 (trinta e três mil, setecentos e quarenta e sete reais), o que significou um aumento na casa de 30.266,00% (trinta mil, duzentos e sessenta e seis por cento).

O STF disse que não havia como simplesmente declarar a inconstitucionalidade integral do item 1 da Tabela I do Anexo Único da Lei estadual tocantinense 4.240/2023 e admitir, por consequência, no ponto, a repristinação da Lei 1.286/2001, do Estado do Tocantins – 0,5% (meio por cento) sobre o valor da causa, assegurado o mínimo de R\$ 6,00 (seis reais) e o máximo de R\$ 96,00 (noventa e seis reais). Seria uma solução excessivamente danosa aos cofres públicos, incompatível com os custos efetivos dos serviços.

Assim, como solução provisória, até aprovação pelo Estado do Tocantins de nova legislação em consonância com o texto constitucional e com a jurisprudência, o STF entendeu prudente declarar a inconstitucionalidade tão somente do máximo de R\$ 18.680,00 (dezoito mil, seiscentos e oitenta reais), repristinando os R\$ 96,00 (noventa e seis reais) atualizados de acordo com a SELIC.

A SELIC mostra-se como índice adequado para correção ora proposta por uma série de fatores, dentre os quais, (i) a Constituição Federal, na atual conjuntura, adota a SELIC para atualização monetária das condenações que envolvam a Fazenda Pública (EC 113/2021, art. 3º), ou seja, trata-se de índice expressamente previsto no texto constitucional; (ii) ao editar a Resolução/STF 833/2024, que dispõe sobre a tabela de custas praticadas, o STF atualizou os valores anteriormente adotados utilizando a SELIC como parâmetro.

Por conseguinte, utilizando a calculadora disponibilizada pelo Banco Central para correção dos R\$ 96,00 (noventa e seis reais) – previsto na Lei estadual tocantinense 1.286/2001 –, no período compreendido entre 2.1.2002 (primeiro dia útil subsequente à data da entrada em vigor de referido diploma legal) e 5.5.2025 (data da inclusão em pauta desta ADI), o STF chegou ao valor de R\$ 1.250,16 (mil duzentos e cinquenta reais e dezesseis centavos).

Desse modo, como solução provisória, o STF fixou que as custas referentes aos recursos oriundos de primeiro grau serão de 0,5% (meio por cento), observado o mínimo de R\$ 230,00 (duzentos e trinta reais) e o máximo de R\$ 1.250,16 (mil duzentos e cinquenta reais e dezesseis centavos).

## **Constitucionalidade do § 2º do art. 12**

A OAB pediu ainda a declaração de inconstitucionalidade do § 2º do art. 12 da Lei estadual 4.240/2023, que possui o seguinte teor: “São devidas custas em decorrência da não realização da audiência de conciliação ou sessão de mediação, pelo não comparecimento injustificado de quaisquer dos interessados nos procedimentos pré-processuais do Cejusc, a serem custeadas pela parte que ensejou o insucesso do ato (Tabela IX)”.

A autora sustentou que a cobrança de custas em procedimentos pré-processuais violaria o texto constitucional, em especial, após a edição do Enunciado 19 do FONAMEC (Fórum Nacional de Mediação e Conciliação), que estabelece: “[o]s conflitos do setor pré-processual dos CEJUSCs não estão sujeitos ao pagamento de custas processuais e nem a limite de valor da causa, salvo disposição em contrário existente na legislação local, quanto à cobrança de custas”.

O STF não concordou com a OAB neste ponto.

O diploma normativo estadual em questão obsta, de modo geral, a incidência de custas sobre os procedimentos pré-processuais levados a efeito no âmbito do CEJUSC (art. 12, VI). A exceção fica a cargo de matérias cíveis cujo valor seja superior a 40 (quarenta) salários mínimos (art. 12, VI) e na específica hipótese de não realização de audiência de conciliação ou sessão de mediação, pelo não comparecimento injustificado dos interessados (art. 12, § 2º).

O próprio enunciado apontado pela parte requerente dispõe acerca de exceção à vedação de cobrança do pagamento de custas em procedimentos pré-processuais. Tal circunstância, por si só, evidencia a inviabilidade de acolhimento do argumento.

Além disso, o § 2º do art. 12 da Lei estadual 4.240/2023 consubstancia importante mecanismo para impedir o acionamento desnecessário do aparato estatal. A realização de audiências de conciliação e sessões de mediação demanda recursos financeiros e de pessoal, de modo que a frustração de sua efetivação significa a inutilidade da disponibilização de tais recursos. Assim, referido dispositivo adentra uma seara que visa a desestimular a mobilização desnecessária do Estado, pela incidência, em caso de ausência injustificada de quaisquer dos interessados nos procedimentos pré-processuais do CEJUSC, de custas em valor razoável (R\$ 150,00).

Desse modo, mostra-se adequada a cobrança das custas, tendo-se em vista o desperdício do acionamento do aparato judiciário, motivo pelo qual foi reconhecida a plena compatibilidade constitucional do § 2º do art. 12 da Lei estadual 4.240/2023.

## **Resumindo:**

**É inconstitucional — por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito processual civil (art. 22, I, CF/88) — norma estadual que fixa, no caso de deferimento parcial do benefício à gratuidade da justiça (art. 98, CPC/2015), valor mínimo de custas a ser arcado pela parte, bem como impõe o dever de comprovar, no ato de interposição de recurso, o recolhimento das custas pertinentes. É constitucional dispositivo de lei estadual que prevê a cobrança de custas em valor razoável quando não realizada audiência de conciliação ou sessão de mediação, em decorrência do não comparecimento injustificado de interessado, e atribui a responsabilidade do pagamento delas à parte que ensejou o insucesso do ato.**

STF. Plenário. ADI 7.553/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 26/05/2025 (Info 1179)

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta e, nessa extensão, a julgou parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das seguintes normas da Lei nº 4.240/2023 do Estado do Tocantins: (i) parágrafo único do art. 4º; (ii) art. 11; e (iii) o limite máximo previsto no item 1 da Tabela I do Anexo Único (R\$ 18.680,00). Em acréscimo, o Tribunal, fixou a seguinte solução provisória: as custas referentes aos recursos oriundos de primeiro grau serão de 0,5%, observado o mínimo de R\$ 230,00 — previsto na Lei estadual nº 4.240/2023 — e o máximo

de R\$ 1.250,16 — com a atualização de acordo com a SELIC do valor de R\$ 96,00, previsto na Lei estadual nº 1.286/2001 —, até a adequação do panorama legislativo local à jurisprudência do STF.

## PRECATÓRIOS

**O pagamento de crédito superpreferencial deve ser feito por precatório, salvo quando o valor se enquadrar no limite legal para requisição de pequeno valor (RPV)**

**É inconstitucional — por violar o art. 100, §§ 2º e 8º, da Constituição Federal de 1988 — o pagamento parcial de valores de natureza alimentícia pertencente a credores superpreferenciais por meio de requisição de pequeno valor (RPV), se o montante devido ultrapassar o limite legalmente fixado para essa modalidade.**

**Tese fixada: O pagamento de crédito superpreferencial (art. 100, § 2º, da CF/88) deve ser realizado por meio de precatório, exceto se o valor a ser adimplido encontrar-se dentro do limite estabelecido por lei como pequeno valor.**

STF. Plenário. RE 1.326.178/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 26/05/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.156) (Info 1179).

### REVISÃO SOBRE A SUPERPREFERÊNCIA

Antes de explicar o que foi decidido, irei fazer uma revisão sobre o tema. Se estiver sem tempo, pode passar diretamente para os comentários ao julgado.

#### **Regime de precatórios**

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

#### **Caput do art. 100: “fila de precatórios”**

O regime de precatórios é tratado pelo art. 100 da CF/88, assim como pelo art. 78 do ADCT.

No *caput* do art. 100 da CF/88 consta a regra geral dos precatórios, ou seja, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em decorrência de condenação judicial devem ser realizados na ordem cronológica de apresentação dos precatórios. Existe, então, uma espécie de “fila” para pagamento dos precatórios:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela EC 62/09)

#### **§ 1º do art. 100: “fila preferencial de precatórios”**

No § 1º do art. 100 há a previsão de que os débitos de natureza alimentícia gozam de preferência no recebimento dos precatórios. É como se existisse uma espécie de “fila preferencial”:

Art. 100 (...)

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de

sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. (Redação dada pela EC 62/09).

**§ 2º do art. 100: “fila com superpreferência”**

O § 2º do art. 100 prevê que os débitos de natureza alimentícia que tenham como beneficiários:

- a) pessoas com idade igual ou superior a 60 anos;
- b) pessoas portadoras de doenças graves;
- c) pessoas com deficiência;

... terão uma preferência ainda maior.

É como se fosse uma “fila com superpreferência”.

**Recapitulando:**

Os débitos da Fazenda Pública devem ser pagos por meio do sistema de precatórios.

- Quem é pago em 1º lugar: créditos alimentares de idosos, portadores de doenças graves e pessoas com deficiência (§ 2º).
- Quem é pago em 2º lugar: demais créditos alimentares, ou seja, de pessoas que não sejam idosas, portadoras de doenças graves ou pessoas com deficiência (§ 1º).
- Quem é pago em 3º lugar: créditos não alimentares (caput).

☒ (Procurador do Trabalho MPT 2020) Na execução em face da Fazenda Pública fundada em título extrajudicial, os créditos dos idosos, portadores de doença grave e/ou pessoas com deficiência serão pagos, na forma da lei, sem necessidade de expedição de precatório ou Requisição de Pequeno Valor (RPV). (errado)

**Só tem direito à fila com superpreferência os precatórios até certo limite de valor**

A superprioridade para créditos alimentares de idosos e portadores de doenças graves possui um limite de valor previsto no § 2º do art. 100. Veja:

Art. 100 (...)

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 94/2016)

O § 3º do art. 100 trata sobre o “pequeno valor” (valor da RPV: requisição de pequeno valor). Assim, só pode receber na fila de superprioridade do § 2º o precatório que não seja superior a 3x o valor da RPV.

**Quanto é “pequeno valor” para os fins do § 3º do art. 100? Qual é o valor da RPV?**

Este *quantum* poderá ser estabelecido por cada ente federado (União, Estado, DF, Município) por meio de leis específicas, conforme prevê o § 4º do art. 100.

**União**

Para as condenações envolvendo a União, pequeno valor equivale a 60 salários mínimos (art. 17, § 1º, da Lei nº 10.259/2001). Esse é o teto da RPV no âmbito federal.

**E se o ente federado não editar a lei prevendo o quantum do “pequeno valor”?**

Nesse caso, segundo o art. 87 do ADCT da CF/88, para os entes que não editarem suas leis, serão adotados, como “pequeno valor” os seguintes montantes:

- I — 40 salários mínimos para Estados e para o Distrito Federal;
- II — 30 salários mínimos para Municípios.

Assim, se o valor a ser recebido pelo idoso ou doente grave for superior a 3x o que é considerado “pequeno valor” para fins de precatório (§ 4º), parte dele será paga com superpreferência e o restante será quitado na ordem cronológica de apresentação do precatório.

Exemplo: João possui 60 anos e tem um precatório para receber da União. Em razão da sua idade, João tem direito de receber o precatório antes dos demais. Ele tem direito a uma fila superpreferencial prevista no § 2º do art. 100 da CF/88. Ocorre que o precatório de João é alto (seu valor é equivalente a 200 salários-mínimos). Nestes casos, o § 2º prevê que a pessoa deverá receber parte na “fila superpreferencial” (até 3x o pequeno valor do § 3º) e o restante na fila alimentar apenas preferencial (fila alimentar geral - 2º lugar).

Assim, em nosso exemplo, João irá receber 180 salários-mínimos na fila superpreferencial (3 x 60) e os 20 salários-mínimos restantes serão recebidos por meio da fila alimentar geral (2º lugar).

## EXPLICAÇÃO DO JULGADO (TEMA 1.156)

### **Imagine a seguinte situação hipotética:**

João, 61 anos, ingressou com ação contra a União pleiteando o pagamento de determinados valores. O juiz julgou o pedido procedente e condenou a União a pagar R\$ 200.000,00 em favor do autor. Houve o trânsito em julgado.

Como se trata de quantia devida pela Fazenda Pública em virtude de sentença judicial, foi necessário expedir um precatório para o pagamento, conforme determina o art. 100 da Constituição Federal.

Em razão de João ser maior de 60 anos, seu crédito foi classificado como superpreferencial, nos termos do art. 100, § 2º da CF, o que lhe garante preferência no pagamento sobre todos os demais precatórios:

Art. 100 (...)

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 94/2016)

O advogado de Antônio requereu ao juiz que, em vez de expedir precatório, fosse feita uma Requisição de Pequeno Valor (RPV) para o pagamento imediato da parcela superpreferencial. O pedido foi fundamentado na redação original do art. 9º, § 3º da Resolução nº 303/2019 do CNJ que previa o seguinte:

### Seção II

#### Da Parcela Superpreferencial

Art. 9º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, sejam idosos, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais, até a monta equivalente ao triplo fixado em lei como obrigação de pequeno valor, admitido o fracionamento do valor da execução para essa finalidade.

(...)

§ 3º Deferido o pedido, o juízo da execução expedirá a requisição judicial de pagamento, distinta de precatório, necessária à integral liquidação da parcela superpreferencial, limitada ao valor apontado no caput deste artigo. (obs: essa não é mais a redação que está em vigor)



O juiz deferiu o pedido e determinou que a União pagasse imediatamente o valor por meio de RPV, sem a necessidade de expedição de precatório.

A União, inconformada, alegou que a Resolução 303/2019 violava o art. 100, §§ 2º e 8º da Constituição Federal, considerando que:

- os créditos superpreferenciais devem ser pagos por meio de precatório, não por RPV;
- a Constituição exige lei específica para definir quais obrigações podem ser pagas por RPV;
- o pagamento imediato de valores tão elevados desestabilizaria as contas públicas.

Durante a tramitação, o CNJ editou a Resolução 482/2022, que alterou a Resolução 303/2019, eliminando a possibilidade de pagamento de créditos superpreferenciais por RPV e restabelecendo a obrigatoriedade de precatório:

Art. 9º (...)

§ 3º Para os precatórios já expedidos, o pedido de superpreferência relativo à moléstia grave ou deficiência do requerente deve ser dirigido ao presidente do tribunal de origem do precatório, que decidirá, na forma do seu regimento interno, assegurando-se o contraditório, permitida a delegação, pelo tribunal, ao juízo do cumprimento de sentença. (redação dada pela Resolução n. 482, de 19.12.2022)

***O que decidiu o STF? Os créditos superpreferenciais deveriam ser sempre pagos por RPV? A redação originária da § 3º do art. 9º da Resolução 303/2019 era constitucional?***

NÃO.

Conforme já explicado, a Resolução 303 do CNJ tinha, à época dos fatos, a seguinte redação:

Art. 9º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, sejam idosos, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais, até a monta equivalente ao triplo fixado em lei como obrigação de pequeno valor, admitido o fracionamento do valor da execução para essa finalidade.

§ 1º A solicitação será apresentada ao juízo da execução devidamente instruída com a prova da idade, da moléstia grave ou da deficiência do beneficiário.

§ 2º Sobre o pleito será ouvida a parte requerida ou executada, no prazo de cinco dias.

§ 3º Deferido o pedido, o juízo da execução expedirá a requisição judicial de pagamento, distinta de precatório, necessária à integral liquidação da parcela superpreferencial, limitada ao valor apontado no caput deste artigo.

Em 18/12/2020, a Ministra Rosa Weber, então relatora da ADI 6556/DF, concedeu medida cautelar, ad referendo, para “para suspender, até o julgamento do mérito desta ação os efeitos do artigo 9º, §§ 3º e 7º, da Resolução nº 303/2019 do CNJ.”.

Na sequência, o Plenário do STF referendou a medida cautelar: “(...) Evidenciado, pelo menos a um primeiro olhar, que a Resolução nº 303/2019 não guarda consonância literal com o disciplinamento constitucional do pagamento de créditos superpreferenciais de natureza alimentícia por meio de precatórios, nem com a jurisprudência até o momento firmada nesta Casa. Presença do fumus boni juris. 5. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido, ad referendum do Tribunal Pleno, para suspender os efeitos do artigo 9º, §§ 3º e 7º, da Resolução nº 303/2019 do CNJ. 6. Decisão referendada.”

Em atenção à decisão do STF, o próprio CNJ editou a Resolução nº 482, de 19 de dezembro de 2022, alterando o texto original da Resolução nº 303/2019, especialmente os dispositivos então questionados (§§ 3º e 7º do art. 9º). A nova redação passou a dispor que “o pagamento superpreferencial será efetuado por credor e não importará em ordem de pagamento imediato, mas apenas em ordem de preferência.”

Dessa forma, o dispositivo da Resolução do CNJ que permitia o pagamento de créditos superpreferenciais por meio de Requisição de Pequeno Valor – RPV, não mais existe. Desde 19/12/2022, é necessária a expedição de precatório para esse tipo de pagamento.

O STF entende que a Constituição exige a expedição de precatório para o pagamento dos créditos superpreferenciais. Os benefícios conferidos a esse tipo de precatório são a possibilidade de fracionamento, permitindo o pagamento de valores até 180 salários mínimos, e a prioridade na ordem de pagamento.

O art. 100, da CF/88, estrutura de forma sistemática o regime de pagamento das dívidas judiciais da Fazenda Pública. No caput, trata da necessidade de expedição de precatório como regra geral. Em seu § 2º, define os créditos de natureza alimentícia cujos titulares, em razão de idade, deficiência ou doença grave, têm direito à preferência no pagamento — os chamados créditos superpreferenciais. Somente nos §§ 3º e 4º é que a Constituição passa a disciplinar as Requisições de Pequeno Valor (RPVs), como uma exceção à regra do precatório, exigindo, inclusive, a edição de lei específica para fixar os critérios de aplicação desse instituto.

Ademais, a Constituição exige a edição de lei específica para definir quais obrigações podem ser pagas por meio de RPV, o que não ocorreu em relação aos créditos superpreferenciais.

A expedição de RPV é medida de caráter excepcional, pela qual a lei autoriza o Poder Judiciário a requisitar, com base nos valores constantes no orçamento de entidades de direito público, o pagamento de obrigações decorrentes de sentença judicial transitada em julgado.

Permitir a requisição imediata de valores que podem atingir até três vezes o limite legalmente fixado para pagamentos por RPV pode comprometer o equilíbrio das contas públicas, afetando inclusive a prestação de serviços essenciais à concretização de direitos sociais assegurados pela Constituição, como saúde, saneamento básico, transporte, segurança e educação.

Diante desse cenário, o STF deu provimento ao recurso da União, reconhecendo a violação ao art. 100, §§ 2º e 8º, da CF/88. Como consequência, determinou que o pagamento de créditos superpreferenciais seja feito exclusivamente por meio de expedição de precatórios.

### ***A conclusão da Corte foi a seguinte:***

**É inconstitucional — por violar o art. 100, §§ 2º e 8º, da Constituição Federal de 1988 — o pagamento parcial de valores de natureza alimentícia pertencente a credores superpreferenciais por meio de requisição de pequeno valor (RPV), se o montante devido ultrapassar o limite legalmente fixado para essa modalidade.**

STF. Plenário. RE 1.326.178/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 26/05/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.156) (Info 1179).

### ***Esta foi a tese fixada:***

**O pagamento de crédito superpreferencial (art. 100, § 2º, da CF/88) deve ser realizado por meio de precatório, exceto se o valor a ser adimplido encontrar-se dentro do limite estabelecido por lei como pequeno valor.**

STF. Plenário. RE 1.326.178/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 26/05/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.156) (Info 1179).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 1.156 da repercussão geral: (i) deu provimento ao recurso extraordinário para reconhecer a violação ao art. 100, §§ 2º e 8º da Constituição Federal de 1988; (ii) determinou que o pagamento dos créditos superpreferenciais seja adimplido por meio de expedição de precatórios; e (iii) fixou a tese anteriormente citada.

**DIREITO TRIBUTÁRIO**

**PRINCÍPIOS**

**Redução ou revogação de benefício fiscal do REINTEGRA acarreta majoração indireta de PIS e COFINS e, por isso, deve observar a anterioridade nonagesimal (não precisa observar a anterioridade anual)**

**Importante!!!**

**Atualize o Info 978-STF**

**Mudança de entendimento**

ODS 16

A revogação ou redução do benefício fiscal do REINTEGRA enseja majoração indireta das contribuições para o PIS e COFINS, devendo observar o princípio da anterioridade nonagesimal previsto no art. 195, § 6º da Constituição Federal.

A anterioridade aplicável às reduções do REINTEGRA é exclusivamente a nonagesimal, não se aplicando o princípio da anterioridade geral ou de exercício do art. 150, III, b da Constituição Federal, tendo em vista que os tributos indiretamente majorados são contribuições sociais.

Tese fixada pelo STF: As reduções do percentual de crédito a ser apurado no REINTEGRA, assim como a revogação do benefício, ensejam a majoração indireta das contribuições para o PIS e COFINS e devem observar, quanto à sua vigência, o princípio da anterioridade nonagesimal, previsto no art. 195, § 6º, da Constituição Federal, não se lhes aplicando o princípio da anterioridade geral ou de exercício, previsto no art. 150, III, b.

STF. Plenário. ARE 1.285.177/ES, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 26/05/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.108) (Info 1179).

**Princípio da anterioridade tributária**

Existem, atualmente, dois princípios (ou subprincípios) da anterioridade tributária:

**1) Princípio da anterioridade anual ou de exercício ou comum (anterioridade tributária geral)**

De acordo com esse princípio (rectius: uma regra), o Fisco não pode cobrar tributos no mesmo exercício financeiro (ano) em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (art. 150, III, “b”, da CF/88):

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - cobrar tributos:

(...)

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

(...)

**2) Princípio da anterioridade privilegiada, qualificada ou nonagesimal**

Segundo o princípio da anterioridade nonagesimal, o Fisco não pode cobrar tributos antes de decorridos 90 dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Trata-se de regra prevista no art. 150, III, “c” (para os tributos em geral) e também no art. 195, § 6º (no que se refere às contribuições sociais):

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - cobrar tributos:

(...)

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

Esses dois princípios foram previstos para serem aplicados cumulativamente, ou seja, se um tributo é instituído ou aumentado em um determinado ano, ele somente poderá ser cobrado no ano seguinte. Além disso, entre a data em que foi publicada a lei e o início da cobrança, deverá ter transcorrido um prazo mínimo de 90 dias. Tudo isso para que o contribuinte possa programar suas finanças pessoais e não seja “pego de surpresa” por um novo tributo ou seu aumento.

Ex: a Lei “X”, publicada em 10 de dezembro de 2014, aumentou o tributo “Y”. Esse aumento deverá respeitar a anterioridade anual (somente poderá ser cobrado em 2015) e também deverá obedecer a anterioridade nonagesimal (é necessário que exista um tempo mínimo de 90 dias). Logo, esse aumento somente poderá ser cobrado a partir de 11 de março de 2015.

#### ***Exceções ao Princípio da Anterioridade Anual***

Os seguintes tributos estão excetuados da observância da anterioridade anual (art. 150, §1º da CF e outras disposições):

- Contribuições para a seguridade social (art. 195, §6º da CF);
- Imposto sobre Importação (II);
- Imposto sobre Exportação (IE);
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF);
- Imposto Extraordinário de Guerra (IEG);
- Empréstimo Compulsório para Calamidade Pública ou Guerra Externa (EC-Cala/Gue);
- CIDE-Combustível;
- ICMS-Combustível.

#### ***Exceções ao Princípio da Anterioridade Nonagesimal***

Os seguintes tributos estão excetuados da observância da anterioridade nonagesimal (art. 150, §1º da CF):

- Imposto sobre Importação (II);
- Imposto sobre Exportação (IE);
- Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF);
- Imposto Extraordinário de Guerra (IEG);
- Empréstimo Compulsório para Calamidade Pública ou Guerra Externa (EC-Cala/Gue);
- Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;
- Fixação da base de cálculo do IPTU;
- Fixação da base de cálculo do IPVA;
- Resolução do Senado Federal que fixar ou aumentar as alíquotas de referência do IBS e da CBS (conforme EC 132/2023).

Observações:

1) O imposto seletivo obedece a anterioridade nonagesimal e anual;

2) Ajustes extraordinários para compensar alterações legislativas (LC 214/2025, art. 19, §1º, III):

Trata de um caso específico de ajuste extraordinário das alíquotas de referência para compensar alterações na legislação federal que afetem a arrecadação

Neste caso específico, o ajuste deve respeitar regras mais rígidas:

- Para o IBS: aplica-se a anterioridade anual E a anterioridade nonagesimal;

- Para a CBS: aplica-se apenas a anterioridade nonagesimal.

***A redução ou revogação de benefício fiscal deverá respeitar as regras de anterioridade tributária? Se o Fisco decide reduzir ou revogar um benefício fiscal que era concedido aos contribuintes, a consequência, na prática, é que o valor do tributo pago pelo contribuinte irá aumentar. Essa revogação precisa respeitar as regras da anterioridade tributária?***

SIM.

O princípio da anterioridade tributária, geral e nonagesimal, se aplica às hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais que resultem em majoração indireta de tributos, observadas as determinações e as exceções constitucionais para cada tributo.

STF. Plenário. RE 1.473.645/PA, Rel. Min. Luiz Roberto Barroso, julgado em 24/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.383) (Info 1170).

### **REINTEGRA**

Reintegra é a sigla de “Regime especial de reintegração de valores tributários para empresas exportadoras”. Trata-se um programa econômico instituído pelo governo federal com o objetivo de incentivar as exportações.

Ele funciona como uma forma de o governo “devolver” uma parte dos tributos que já foram pagos ao longo da produção do produto, mas que não deveriam ter incidido sobre produtos destinados à exportação.

Veja o que diz o art. 21 da Lei nº 13.043/2014:

Art. 21. Fica reinstituído o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA, que tem por objetivo devolver parcial ou integralmente o resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados.

Este programa prevê que a empresa que exporte bens terá direito a créditos. Esses créditos serão apurados mediante a aplicação de um percentual sobre a receita auferida com a exportação. Esse percentual poderia variar entre 0,1% e 3%:

Art. 22. No âmbito do Reintegra, a pessoa jurídica que exporte os bens de que trata o art. 23 poderá apurar crédito, mediante a aplicação de percentual estabelecido pelo Poder Executivo, sobre a receita auferida com a exportação desses bens para o exterior.

§ 1º O percentual referido no caput poderá variar entre 0,1% (um décimo por cento) e 3% (três por cento), admitindo-se diferenciação por bem.

(...)

Assim, o art. 22, § 1º, da Lei nº 13.043/2014 determina que o Poder Executivo estabeleça o fator percentual de cálculo do valor do crédito, o qual pode variar entre 0,1% e 3%.

### **Qual é a natureza jurídica do REINTEGRA?**

O REINTEGRA se enquadra como benefício fiscal que busca incentivar as exportações e o desenvolvimento nacional, mas não se insere no contexto das imunidades tributárias. Trata-se, na realidade, de uma ajuda financeira, uma subvenção econômica, consoante previsto no art. 12, § 3º, II, da Lei nº 4.320/1964:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

(...)

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

(...)

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

***Imagine agora a seguinte situação hipotética:***

A empresa Granitos do Brasil Exportação Ltda. atua no setor de extração e exportação de pedras naturais e, como incentivo às exportações, utiliza o benefício fiscal do REINTEGRA, que permite recuperar parte dos tributos pagos na cadeia de produção por meio de créditos calculados sobre o valor exportado.

No início de 2018, a Granitos do Brasil realizou todo o seu planejamento financeiro considerando que, conforme os decretos vigentes, teria direito ao crédito correspondente a 2% do valor exportado durante todo o ano.

Ocorre que, em maio de 2018, o governo federal editou o Decreto nº 9.393/2018, reduzindo o percentual do crédito de 2% para apenas 0,1%, com vigência imediata a partir de junho de 2018.

Surpreendida com a drástica redução do benefício e com a consequente majoração indireta da carga tributária (pois pagaria mais PIS e COFINS), a empresa impetrou mandado de segurança, defendendo que tal redução só poderia produzir efeitos a partir do exercício financeiro seguinte, em respeito ao princípio da anterioridade anual (art. 150, III, “b”, da CF), além do prazo de 90 dias (anterioridade nonagesimal).

Em outras palavras, a empresa argumentou que a redução ou revogação de benefícios fiscais previstos no Reintegra deveria respeitar os princípios da:

- anterioridade tributária geral; e da
- anterioridade nonagesimal.

***O STF concordou com os argumentos da empresa?***

Em parte.

O REINTEGRA não é uma isenção ou desoneração direta de tributo. É um benefício fiscal na forma de subvenção econômica: o Estado “restitui” parte dos tributos federais incidentes na cadeia produtiva de bens exportados, mas faz isso reduzindo o valor devido de PIS e COFINS pelo exportador (art. 22, § 5º, da Lei 13.043/2014):

Art. 22. No âmbito do Reintegra, a pessoa jurídica que exporte os bens de que trata o art. 23 poderá apurar crédito, mediante a aplicação de percentual estabelecido pelo Poder Executivo, sobre a receita auferida com a exportação desses bens para o exterior.

[...]

§ 5º Do crédito de que trata este artigo:

- a) 17,84% (dezessete inteiros e oitenta e quatro centésimos por cento) serão devolvidos a título da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Contribuição para o PIS/Pasep; e
- b) 82,16% (oitenta e dois inteiros e dezesseis centésimos por cento) serão devolvidos a título da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS.

Por opção do legislador, o crédito do REINTEGRA é apurado e utilizado diretamente em relação ao PIS e à COFINS.

Assim, quando o governo reduz o percentual do crédito, ele está, de fato, aumentando indiretamente o valor do PIS e da COFINS devidos pelo exportador (maior ônus tributário).

Portanto, ainda que existam nuances técnico-jurídicas, o que ocorre, na prática, é que o contribuinte exportador experimenta, por determinação do próprio legislador, uma redução na carga dessas contribuições sociais.

Diante disso, caso haja a revogação ou a redução dessa subvenção econômica, impõe-se a aplicação do princípio da anterioridade tributária, uma vez que tal medida resulta em majoração indireta desses tributos. Esse entendimento está em consonância com a interpretação conferida pela jurisprudência do STF às alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal.



O art. 195, § 6º, da CF, traz regra específica para contribuições sociais (como PIS/COFINS):

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, 'b'.

Isso significa que não se aplica a anterioridade geral/anual para essas contribuições, apenas a anterioridade nonagesimal (90 dias).

Como o REINTEGRA, por determinação legal, atua diretamente sobre PIS e COFINS (contribuições sociais), a redução do benefício é, na prática, uma majoração indireta dessas contribuições.

Logo, somente a anterioridade nonagesimal precisa ser observada, pois é a regra constitucional expressa para esse tipo de tributo.

Não se aplica a anterioridade anual, pois o próprio texto do art. 195, § 6º, exclui essa exigência.

#### **Em suma:**

**É inaplicável o princípio da anterioridade geral (anual ou de exercício) nos casos de redução ou revogação de benefícios fiscais previstos no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra) que resultem em majoração indireta das contribuições para o PIS e COFINS.**

STF. Plenário. ARE 1.285.177/ES, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 26/05/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.108) (Info 1179).

#### **Tese fixada pelo STF**

**As reduções do percentual de crédito a ser apurado no REINTEGRA, assim como a revogação do benefício, ensejam a majoração indireta das contribuições para o PIS e COFINS e devem observar, quanto à sua vigência, o princípio da anterioridade nonagesimal, previsto no art. 195, § 6º, da Constituição Federal, não se lhes aplicando o princípio da anterioridade geral ou de exercício, previsto no art. 150, III, b.**

STF. Plenário. ARE 1.285.177/ES, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 26/05/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.108) (Info 1179).

#### **DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS**

##### **Qual é a natureza jurídica do REINTEGRA estabelecida pelo STF?**

O STF definiu que o REINTEGRA possui natureza jurídica de benefício fiscal, concedido sob a forma de subvenção econômica. Trata-se de instrumento de incentivo à exportação que não interfere na regra-matriz de incidência dos tributos, mas sim de auxílio financeiro destinado a mitigar resíduos tributários na cadeia produtiva de bens exportados.

##### **Qual princípio da anterioridade se aplica às reduções do percentual de crédito do REINTEGRA?**

Aplica-se exclusivamente o princípio da anterioridade nonagesimal, previsto no art. 195, § 6º, da Constituição Federal. Não se aplica o princípio da anterioridade geral ou de exercício, previsto no art. 150, III, b.

### ***Por que não se aplica a anterioridade geral às alterações do REINTEGRA?***

Porque a redução do REINTEGRA enseja majoração indireta das contribuições para o PIS e COFINS, que são contribuições sociais. O constituinte já realizou a ponderação necessária para essas contribuições, estabelecendo no art. 195, § 6º que não se aplica o disposto no art. 150, III, b, sendo aplicável apenas a anterioridade nonagesimal.

### ***Como o STF justifica a aplicação da anterioridade tributária ao REINTEGRA?***

O STF entende que, embora o REINTEGRA seja uma subvenção econômica, o legislador definiu que o ônus correspondente não se dá na forma de despesa financeira da União, mas sim na forma de redução dos valores devidos pelo contribuinte a título de PIS e COFINS. Assim, sua revogação ou redução enseja majoração indireta desses tributos.

### ***Qual é a diferença entre anterioridade geral e anterioridade nonagesimal?***

A anterioridade geral (art. 150, III, b) estabelece que a instituição e majoração de tributos somente produz efeitos a partir do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei. A anterioridade nonagesimal (art. 150, III, c, e art. 195, § 6º) exige apenas que decorram noventa dias da data da publicação da lei antes da cobrança do tributo.

### ***Por que o REINTEGRA não constitui isenção tributária?***

Porque o REINTEGRA não afeta a regra-matriz de incidência de nenhum tributo específico. Trata-se de subvenção econômica que visa mitigar resíduos tributários na cadeia produtiva, sem interferir diretamente na estrutura de qualquer tributo em particular. Os valores são concedidos como auxílio financeiro, não como desoneração tributária.

### ***Como funciona o mecanismo de apuração dos créditos do REINTEGRA?***

A pessoa jurídica exportadora apura crédito mediante aplicação de percentual estabelecido pelo Poder Executivo sobre a receita auferida com exportação. Do crédito apurado, 17,84% são devolvidos a título de PIS/Pasep e 82,16% a título de COFINS, podendo ser utilizados para ressarcimento ou compensação com débitos de outros tributos.

#### **Treine o assunto estudado:**

Ano: 2024 Banca: Centro de Seleção e de Promoção de Eventos UnB - CESPE CEBRASPE

Prova: CESPE/CEBRASPE - PGE PR - Procurador - 2024

A respeito dos princípios tributários a serem observados na concessão e na revogação de benefícios fiscais, consoante a jurisprudência do STF, assinale a opção correta.

E. A concessão e a revogação de benefícios fiscais estão condicionadas ao princípio da legalidade, mas apenas a revogação deve obedecer às modalidades de anterioridade tributária, conforme a espécie tributária em questão. (Correto)

## **TAXAS**

**Não é compatível com a CF a norma que delega ao Chefe do Executivo local o poder de definir, sem parâmetros ou teto legal, os valores das taxas municipais; há afronta ao princípio da legalidade tributária**

ODS 12 E 16

**Não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 — pois violam a garantia individual dos contribuintes que veda a exigência ou o aumento de tributos sem lei em sentido estrito (art. 150, I, CF/88) — dispositivos de lei municipal que transferem ao prefeito, sem**

**quaisquer parâmetros, o poder de definir, mediante decreto, os valores das taxas instituídas pelo Código Tributário do município.**

STF. Plenário. ADPF 351/SP, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 26/05/2025 (Info 1179).

***O caso concreto foi o seguinte:***

A Lei municipal nº 985, de 8 de novembro de 1984, de Morro Agudo/SP, é o Código Tributário do Município.

Essa lei instituiu diversas taxas municipais.

O problema foi que a lei previu que o Chefe do Poder Executivo (Prefeito) poderia, por meio de decreto, fixar os valores, alíquotas e bases de cálculo dessas taxas.

O Procurador-Geral da República ingressou com arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) contra os artigos da Lei que previam isso.

O PGR argumentou que os dispositivos impugnados, ao autorizarem que o Executivo fixasse por decreto as alíquotas e as bases de cálculo das taxas então instituídas, vão de encontro ao princípio constitucional da legalidade tributária (art. 150, I e § 6º, da CF).

Além disso, o autor impugnou o art. 200, II, da Lei municipal que instituiu taxas de varrição, lavagem e capinação de vias públicas sob o argumento de que ele não atendia aos requisitos de especificidade e divisibilidade exigidos pelo art. 145, II da CF/1988.

***O STF concordou com os argumentos do PGR?***

SIM.

***Princípio da legalidade tributária***

Somente uma lei aprovada pela Câmara Municipal pode criar ou aumentar tributos, como taxas. Não é permitido que o prefeito, sozinho, fixe o valor das taxas por meio de decreto, sem limites ou regras estabelecidas em lei. Assim, a referida lei municipal violou o princípio constitucional da legalidade tributária, previsto no art. 150, I e § 6º, da Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

(...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

***Limites ao uso de decreto***

O uso de decreto só é permitido para detalhar aspectos práticos do tributo (como cálculo do custo do serviço), mas a própria lei precisa indicar limites máximos e critérios objetivos.

No caso de Morro Agudo, a lei permitia que o prefeito decidisse tudo por decreto, sem qualquer parâmetro, o que não é permitido.

***Taxas de limpeza de ruas, varrição, lavagem e capinação***

Sobre as taxas cobradas por serviços como varrição, lavagem e capinação de vias públicas, o STF afirmou que esses serviços não podem ser cobrados por meio de taxas, pois não são prestados de forma individualizada para cada contribuinte.

A Constituição só permite cobrança de taxas quando o serviço pode ser “especificado” e “dividido” para cada pessoa (ou imóvel). Como a limpeza das ruas é geral e coletiva, não é possível identificar quanto cada um utilizou, logo, não pode ser cobrada por taxa.

**Em suma:**

**Não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 — pois violam a garantia individual dos contribuintes que veda a exigência ou o aumento de tributos sem lei em sentido estrito (art. 150, I, CF/88) — dispositivos de lei municipal que transferem ao prefeito, sem quaisquer parâmetros, o poder de definir, mediante decreto, os valores das taxas instituídas pelo Código Tributário do município.**  
STF. Plenário. ADPF 351/SP, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 26/05/2025 (Info 1179).

**Ausência de modulação**

O STF não modulou os efeitos da decisão, pois entendeu que o município já teve tempo suficiente para corrigir a lei e que não foram comprovados prejuízos financeiros relevantes para a cidade.

**DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS**

***Quais são os requisitos constitucionais de especificidade e divisibilidade necessários para a instituição válida de taxas de serviços?***

Para a válida instituição de taxas de serviços, é necessário que sejam atendidos os requisitos de especificidade e divisibilidade previstos no art. 145, II, da CF/88. O serviço deve ser prestado de forma específica e divisível ao contribuinte, permitindo identificar o usuário efetivo e mensurar a utilização individual. Serviços gerais e indivisíveis, como varrição e limpeza de logradouros públicos, não atendem a esses critérios.

***Por que as taxas de limpeza de logradouros públicos são consideradas inconstitucionais?***

As taxas de limpeza de logradouros públicos são inconstitucionais porque não atendem aos critérios de especificidade e divisibilidade exigidos pelo art. 145, II, da CF/88. Serviços como varrição, lavagem e capinação de vias públicas são prestados de forma geral e indivisível, beneficiando toda a coletividade sem possibilidade de identificação específica do usuário ou mensuração individual da utilização.

***Qual a diferença entre taxas constitucionalmente válidas e inconstitucionais no contexto da limpeza urbana?***

A taxa cobrada exclusivamente pelos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o art. 145, II, da CF/88, pois são serviços específicos e divisíveis. Já a taxa cobrada pelos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da CF/88, por se tratar de serviços gerais prestados à coletividade de forma indivisível.

***Como deve ser interpretado o princípio da legalidade tributária em relação à fixação de valores de taxas?***

O princípio da legalidade tributária, previsto no art. 150, I e § 6º da CF/88, exige que tributos sejam instituídos por lei em sentido estrito. Embora seja possível a fixação posterior de valores por ato infralegal, isso deve ocorrer com parâmetros e limites máximos estabelecidos em lei. A delegação ao Poder Executivo para definir valores de taxas sem qualquer parâmetro ou teto legal constitui afronta ao princípio da legalidade tributária.

**EXERCÍCIOS**

**Julgue os itens a seguir:**

- 1) O Congresso Nacional está em mora na edição da lei regulamentadora referente à tipificação penal da retenção dolosa do salário dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, X, CF/88). ( )
- 2) É constitucional dispositivo de lei complementar que impõe a cessão de auditor federal de controle externo para ocupar cargo de dedicação exclusiva em órgão integrante da estrutura de outro Poder. ( )
- 3) É constitucional — por não violar a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Ministério Público da União (MPU), por guardar pertinência temática com o projeto de lei originalmente proposto e por não implicar aumento de despesa pública — norma inserida por emenda parlamentar que exige nível superior para o cargo de técnico do MPU e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), bem como reconhece os cargos de analista e técnico como essenciais à atividade jurisdicional. ( )
- 4) Os planos econômicos denominados Bresser, Verão, Collor I e Collor II são inconstitucionais, mas seus efeitos danosos consequenciais devem ser recompostos. ( )
- 5) É constitucional norma estadual que estabelece critérios para a escolha do Defensor Público-Geral que sejam diversos daqueles previstos na Lei Orgânica das Defensorias Públicas (Lei Complementar nº 80/1994). ( )
- 6) A previsão de impedimento à obtenção de certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, nos casos de contas julgadas como não prestadas, não configura nova hipótese de inelegibilidade e insere-se no poder regulamentar da Justiça Eleitoral. ( )
- 7) As atribuições do cargo em comissão devem ser adequadas ao princípio da livre nomeação e investidura, ao vínculo de confiança entre os seus ocupantes e aqueles que o nomeiam e destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, além de guardar proporcionalidade em relação aos cargos efetivos (art. 37, II e V, CF/88). ( )
- 8) A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a Lei nº 9.624/1998 e a MP nº 2.225-45/2001 (Tema 395 RG) — que manteve o pagamento das parcelas reconhecidas em decisões administrativas, até a absorção integral por reajustes futuros —, abrangeu exclusivamente os servidores que permaneciam recebendo os quintos, e não alcança as parcelas reconhecidas administrativamente mas não pagas pela Administração Pública até 18.12.2019 (julgamento do RE 638.115 ED-ED). ( )
- 9) É inconstitucional dispositivo de lei estadual que prevê a cobrança de custas em valor razoável quando não realizada audiência de conciliação ou sessão de mediação, em decorrência do não comparecimento injustificado de interessado, e atribui a responsabilidade do pagamento delas à parte que ensejou o insucesso do ato. ( )
- 10) O pagamento de crédito superpreferencial (art. 100, § 2º, da CF/88) deve ser realizado por meio de precatório, exceto se o valor a ser adimplido encontrar-se dentro do limite estabelecido por lei como pequeno valor. ( )
- 11) As reduções do percentual de crédito a ser apurado no REINTEGRA, assim como a revogação do benefício, ensejam a majoração indireta das contribuições para o PIS e COFINS e devem observar, quanto à sua vigência, o princípio da anterioridade nonagesimal, previsto no art. 195, § 6º, da Constituição Federal, e também o princípio da anterioridade geral ou de exercício, previsto no art. 150, III, b. ( )
- 12) Não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 — pois violam a garantia individual dos contribuintes que veda a exigência ou o aumento de tributos sem lei em sentido estrito (art. 150, I, CF/88) — dispositivos de lei municipal que transferem ao prefeito, sem quaisquer parâmetros, o poder de definir, mediante decreto, os valores das taxas instituídas pelo Código Tributário do município. ( )

*Gabarito*

|       |       |      |      |      |      |      |      |      |       |
|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 1. C  | 2. E  | 3. C | 4. E | 5. E | 6. C | 7. C | 8. C | 9. E | 10. C |
| 11. E | 12. 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>.