

Informativo comentado: Informativo 1200-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- É *inconstitucional* lei estadual que dispõe sobre o transporte de animais de assistência emocional e de serviço nas cabines das aeronaves e que acabou restringindo direitos já assegurados nas normas da ANAC.
- Lei estadual pode prever gratuidade de transporte a pacientes com câncer, mas não pode impor prazo para regulamentação pelo Executivo.

DIREITOS POLÍTICOS

- No sistema eleitoral brasileiro, são inviáveis as candidaturas avulsas porque a filiação partidária é um requisito constitucional inafastável (art. 14, § 3º, V, CF/88).

PODER LEGISLATIVO

- É *constitucional* a adoção da idade como critério de desempate nas eleições internas das Mesas Diretoras do Poder Legislativo.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

RECURSOS

- O *Incidente de Assunção de Competência (IAC)* pode ser instaurado no STF em processos de competência originária e recursal ordinária, mas não em sede de competência recursal extraordinária.

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

APOSENTADORIA

- O segurado filiado ao INSS que se enquadre na regra de transição do art. 3º da Lei 9.876/1999 não pode escolher a forma de cálculo prevista no art. 29, I e II, da Lei 8.213/1991, ainda que lhe seja mais vantajosa (não se admite a revisão da vida toda).

DIREITO DO TRABALHO

CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

- Os sindicatos não podem cobrar retroativamente a contribuição assistencial de trabalhadores não sindicalizados referente ao período em que o STF considerava *inconstitucional* essa cobrança, devendo o valor ser razoável e garantido o livre direito de oposição.

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

É inconstitucional lei estadual que dispõe sobre o transporte de animais de assistência emocional e de serviço nas cabines das aeronaves e que acabou restringindo direitos já assegurados nas normas da ANAC

Importante!!!

ODS 16

Caso concreto: lei estadual tratou sobre o transporte de animais de assistência emocional e de serviço nas cabines das aeronaves em voos operados no âmbito do Estado. Ocorre que a lei estadual exigia, para o embarque de animal de assistência emocional, a apresentação de laudo emitido por médico psiquiatra atestando a necessidade de apoio emocional para paciente psiquiátrico. A Portaria ANAC nº 12.307/2023, por sua vez, adota conceito mais amplo, definindo animal de assistência emocional como animal de companhia que proporciona conforto ao passageiro, sem exigência de laudo médico.

O STF decidiu que essa lei é formalmente constitucional, mas padece de inconstitucionalidade material.

O direito da pessoa com deficiência à assistência animal no transporte tem fundamento na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York), que foi incorporada ao ordenamento brasileiro com status de emenda constitucional (CF/88, art. 5º, § 3º). O art. 9º dessa Convenção garante às pessoas com deficiência o direito à acessibilidade, inclusive no transporte.

Quando um Estado edita lei sobre transporte de animais de assistência para pessoas com deficiência, o foco da norma é a proteção e a integração social dessas pessoas, e não a regulação do transporte aéreo em si. Por isso, a matéria se enquadra na competência legislativa concorrente (art. 24, XIV, da CF), e não na competência privativa da União para legislar sobre transporte (art. 22, XI). Isso significa que os Estados podem legislar de forma suplementar sobre o tema, não havendo, portanto, inconstitucionalidade formal.

Contudo, essa lei é materialmente inconstitucional por violar o princípio da vedação ao retrocesso. Ao criar requisito inexistente na norma federal, a lei estadual acabou restringindo direitos já assegurados às pessoas com deficiência.

É inconstitucional — por violação ao princípio da vedação ao retrocesso — lei estadual que dispõe sobre o transporte de animais de assistência emocional e de serviço nas cabines das aeronaves, restringindo direitos assegurados, em normas gerais, a pessoas com deficiência.

STF. Plenário. ADI 7.754 MC-Ref/RJ, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 19/11/2025 (Info 1200).

Animal de assistência emocional

Animais de assistência emocional (conhecidos internacionalmente como *emotional support animals* ou ESAs) são animais de companhia (geralmente, um cão ou gato) que proporcionam conforto psicológico a pessoas que sofrem de transtornos mentais ou emocionais, como ansiedade, depressão, transtorno de estresse pós-traumático, fobias ou transtornos do pânico. Geralmente, é um cão ou gato.

Exemplo: imagine uma pessoa que tem crises de pânico ao voar de avião. Ter seu cachorro no colo pode ajudá-la a se sentir segura e tranquila durante o voo. Esse cachorro, mesmo sem treinamento profissional, é um animal de assistência emocional, porque melhora a saúde mental da pessoa só por estar perto dela. Diferentemente dos cães-guia ou cães de serviço, que são treinados para executar tarefas específicas (guiar uma pessoa cega, alertar uma pessoa surda, detectar crises epilépticas etc.), os animais de

assistência emocional não precisam de treinamento especializado. Sua função terapêutica decorre simplesmente da presença reconfortante que oferecem ao tutor.

A ideia é que a companhia do animal ajude a reduzir sintomas de ansiedade, proporcione sensação de segurança e estabilidade emocional, especialmente em situações estressantes como viagens aéreas.

Veja agora o caso concreto enfrentado pelo STF:

No Rio de Janeiro, foi aprovada a Lei estadual nº 10.489/2024, que tratou sobre “o transporte de animal de assistência emocional e animal de serviço nas cabines das aeronaves em voos operados no âmbito do Estado do Rio”.

Essa Lei estadual garantia aos passageiros o direito de transportar animais de assistência emocional e animais de serviço (como cães-guia) dentro das cabines das aeronaves, sem cobrança de valores adicionais. A norma se aplicava a todos os voos nacionais com origem ou destino no estado, bem como a voos internacionais operados por companhias brasileiras.

Para embarcar com um animal de assistência emocional, o passageiro precisaria apresentar laudo de médico psiquiatra atestando a necessidade desse apoio.

A lei também estabelecia regras operacionais: cada passageiro poderia levar apenas um animal de assistência emocional; as companhias aéreas poderiam recusar animais que representassem ameaça à segurança, que não coubessem adequadamente na cabine ou que estivessem doentes; répteis, aranhas e roedores poderiam ser recusados; e as empresas poderiam exigir aviso prévio de 48 horas para o embarque.

Se tiver curiosidade (não é necessário para fins de concurso), segue a íntegra da Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o transporte de animal de assistência emocional e animal de serviço nas cabines das aeronaves em voos operados no âmbito do Estado do Rio.

Art. 2º Fica assegurado o direito de transporte do animal de assistência emocional e animal de serviço nas cabines das aeronaves em voos operados no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, são considerados animais de assistência emocional aqueles utilizados no controle e suporte de paciente psiquiátrico, conforme laudo emitido por médico psiquiatra, atestando a necessidade deste apoio emocional.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, são considerados animais de serviço:

I - cães-guia;

II - cães-ouvintes;

III - cães de alerta;

IV - cães de serviço.

§ 3º O disposto no caput deste artigo aplica-se a todas as rotas operadas pelas companhias aéreas brasileiras em voos nacionais, que tenham como origem ou destino o Estado do Rio de Janeiro.

§ 4º O disposto no caput deste artigo aplica-se às rotas internacionais operadas pelas companhias aéreas brasileiras, de acordo com as regras do país de destino ou origem em relação à aceitação de animais de assistência emocional e de serviço.

§ 5º Cada passageiro poderá levar apenas 01 (um) animal de assistência emocional.

Art. 3º As companhias aéreas podem excluir animais que:

I - não sejam facilmente acomodados na cabine em razão do peso, raça e tamanho;

II - que sejam ameaça direta à saúde ou segurança de outros passageiros;

III - possam causar interrupção significativa do serviço da cabine;

IV - tenham proibição de entrada em país estrangeiro de destino;

V - estejam visivelmente fracos, doentes, feridos ou em adiantado estado de gestação.

§ 1º As companhias aéreas não são obrigadas a aceitar répteis, aranhas e roedores.

§ 2º As companhias aéreas poderão exigir que o passageiro assine termo se responsabilizando integralmente pela saúde do animal de determinadas raças, nos casos em que apresentar laudo emitido por médico veterinário contraindicando o embarque em razão de fragilidade respiratória.

Art. 4º Não poderão ser cobrados valores adicionais para o embarque dos animais de que tratam esta Lei.

§ 1º Não se aplica a regra do caput caso o animal não possa ser acomodado debaixo ou em frente ao assento, sem obstruir o corredor ou saídas de emergência, devendo ser possibilitada a compra do assento ao lado.

§ 2º Nos voos codeshare ou interline não se aplica a regra do caput, desde que a cobrança seja exigência da companhia aérea estrangeira.

Art. 5º As companhias aéreas, considerando as dimensões internas das aeronaves, poderão limitar o número de animais na cabine, respeitando o mínimo de 2 (dois) animais por voo.

Parágrafo único. Poderá ser exigido aviso prévio de 48 (quarenta e oito) horas para o embarque dos animais.

Art. 6º Constitui ato de discriminação, a ser apenado com multa, qualquer tentativa voltada a impedir ou dificultar o gozo do direito previsto nesta Lei.

Art. 7º Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após sua publicação.

ADI

A Confederação Nacional do Transporte (CNT) ingressou com ação direta de inconstitucionalidade (ADI) contra essa lei sustentando a sua inconstitucionalidade formal e material.

A CNT alegou, em síntese, que:

- a competência para legislar sobre transporte aéreo, direito aeronáutico e navegação aérea é privativa da União, nos termos do art. 22, incisos I, IX, X e XI da Constituição Federal;
- a competência administrativa para explorar os serviços de navegação aérea e estabelecer diretrizes nacionais sobre o tema também é da União, conforme os incisos I, XII, alínea "c", e XXI do art. 21 da Constituição;
- o tema já está amplamente regulamentado por normas federais e infralegais editadas pela ANAC, Ministério de Portos e Aeroportos e Congresso Nacional, entre elas a Lei nº 7.565/1986 (CBA), a Lei nº 11.126/2005, a Lei nº 11.182/2005, o Decreto nº 11.354/2023, as Resoluções ANAC nº 280/2013 e nº 400/2016, e a Portaria ANAC nº 12.307/SAS/2023;
- ao criar obrigações novas e específicas às companhias aéreas que operam voos com origem ou destino no Estado do Rio de Janeiro, a lei estadual invadiu indevidamente essa competência federal exclusiva;
- a norma estadual também traria risco à segurança das operações aéreas, insegurança jurídica para as empresas e impactos negativos para a uniformidade regulatória do transporte aéreo no país.

A Lei foi declarada inconstitucional?

SIM. O STF julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade material da Lei nº 10.489/2024, do Estado do Rio de Janeiro.

Não há inconstitucionalidade formal

O direito da pessoa com deficiência à assistência animal no transporte possui fundamento constitucional direto, em virtude da incorporação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York) como emenda constitucional ao ordenamento jurídico brasileiro, nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

O artigo 9º dessa Convenção garante às pessoas com deficiência o direito à acessibilidade, inclusive no transporte:

Artigo 9
Acessibilidade
(...)
2.Os Estados Partes também tomarão medidas apropriadas para:
(...)

- e) Oferecer formas de assistência humana ou animal e serviços de mediadores, incluindo guias, ledores e intérpretes profissionais da língua de sinais, para facilitar o acesso aos edifícios e outras instalações abertas ao público ou de uso público;

Quanto ao acesso nos serviços aéreos especificamente, o direito de transportar animais de assistência também está previsto na Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), incorporada ao ordenamento pátrio como lei ordinária.

A partir dessa premissa, o STF concluiu que a matéria tratada pela lei estadual tem como foco a proteção e a integração social das pessoas com deficiência, e não a regulação propriamente dita do transporte aéreo.

Desse modo, a lei estadual não tratou sobre assunto de competência privativa da União (art. 22 — transporte), mas sim sobre matéria de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XIV — proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência):

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

(...)

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

Assim, foi afastada a tese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa.

O STF reconheceu que os Estados-membros têm competência para legislar de forma suplementar sobre a proteção das pessoas com deficiência, nos termos do art. 24, § 2º, da Constituição Federal:

Art. 24 (...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Inconstitucionalidade material

Embora tenha sido reconhecida a competência estadual para legislar de forma suplementar, o STF declarou a inconstitucionalidade da lei por razões de ordem material.

A lei estadual e os atos normativos federais utilizam conceitos diferentes para tratar do mesmo tema.

A Lei estadual nº 10.489/2024 definia animal de assistência emocional como aquele utilizado no suporte de paciente psiquiátrico, mediante laudo de médico psiquiatra.

Já a Portaria ANAC nº 12.307/2023 adota conceito mais amplo, definindo animal de assistência emocional simplesmente como animal de companhia que proporciona conforto ao passageiro, sem exigência de laudo médico.

Da mesma forma, enquanto a lei estadual criava categorias específicas de animais de serviço (cães-guia, cães-ouvintes, cães de alerta, cães de serviço), a regulação federal trabalha com conceitos mais abrangentes, como cão-guia e cão-guia de acompanhamento, que se adequam a qualquer situação de assistência especial, em consonância com a Lei nº 11.126/2005, o Decreto nº 5.904/2005 e a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Essa dissintonia conceitual revelou que a lei estadual, ao invés de ampliar a proteção aos passageiros com necessidade de assistência especial, acabava por restringir direitos já assegurados pela regulação federal. Ao exigir laudo de médico psiquiatra para o embarque de animal de assistência emocional (requisito inexistente na regulação da ANAC), a lei do RJ impôs condição mais gravosa do que a norma federal.

O STF concluiu, portanto, que a lei estadual violou o princípio da vedação ao retrocesso, segundo o qual não se admite que uma norma posterior reduza o nível de proteção já alcançado por normas anteriores, especialmente em matéria de direitos das pessoas com deficiência. A competência suplementar dos Estados não autoriza a edição de normas que restrinjam ou diminuam direitos assegurados pelas normas gerais federais.

A lei do Rio de Janeiro, embora tenha tido a intenção de trazer uma maior proteção, reduziu as garantias que as próprias resoluções da ANAC já trazem.

Em suma:

É inconstitucional — por ofender o princípio da vedação ao retrocesso — lei estadual que dispõe sobre o transporte de animais de assistência emocional e de serviço nas cabines das aeronaves em voos operados em seu âmbito, restringindo direitos assegurados, em normas gerais, a pessoas com deficiência.

STF. Plenário. ADI 7.754 MC-Ref/RJ, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 19/11/2025 (Info 1200).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, converteu o referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito e julgou procedente a ação, para declarar, por maioria, a inconstitucionalidade material da Lei nº 10.489/2024 do Estado do Rio de Janeiro.

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Lei estadual pode prever gratuidade de transporte a pacientes com câncer, mas não pode impor prazo para regulamentação pelo Executivo

Importante!!!

ODS 1 E 3

É constitucional lei estadual que prevê a isenção do pagamento de passagens às pessoas hipossuficientes acometidas por câncer limitada à quantidade de assentos gratuitos já estabelecida para as pessoas com deficiência. Essa lei não fere o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão celebrados entre as empresas prestadoras do serviço público de transporte coletivo e o poder público estadual, nem trata de matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (arts. 37, XXI, e 61, § 1º, CF/88).

Por outro lado, é inconstitucional lei estadual de iniciativa parlamentar que estipula ao chefe do Poder Executivo prazo para a sua regulamentação. Essa previsão viola o princípio da separação dos Poderes e usurpa competência legislativa privativa (arts. 2º e 84, II, CF/88).

Lei de Rondônia previu o seguinte:

Art. 1º Fica assegurado às pessoas diagnosticadas com câncer e renda familiar mensal inferior a 2 (dois) salários-mínimos, a gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, durante o período de tratamento.

Art. 2º Para concessão de passe-livre decorrente da gratuidade ora instituída, será apresentado diagnóstico com especificação do tratamento, sua duração e necessidade de deslocamento, perante o concessionário da linha intermunicipal respectiva.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua publicação.

O STF declarou inconstitucional apenas o art. 3º.

STF. Plenário. ADI 7.215/RO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 26/11/2025 (Info 1200).

O caso concreto foi o seguinte:

Em Rondônia, foi editada a Lei estadual nº 5.036/2021, que assegura gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal para pessoas diagnosticadas com câncer e com renda familiar mensal inferior a dois salários-mínimos, durante o período de tratamento.

A Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros (ANATRIP) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra essa Lei.

A ANATRIP sustentou, em síntese, dois fundamentos principais:

1) Vício de iniciativa legislativa: alegou que a Lei foi proposta por Deputado Estadual, e não pelo Chefe do Poder Executivo, o que violaria os arts. 61, § 1º, II, "e", e 84, VI, "a", da Constituição Federal, por tratar de matéria de competência privativa do Executivo:

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:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

2) Ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro: apontou que a gratuidade instituída geraria despesa obrigatória e afetaria o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de transporte, o que exigiria prévia estimativa conforme o art. 113 do ADCT.

Esses argumentos foram acolhidos pelo STF?

NÃO.

Não houve vício de iniciativa

A ANATRIP sustentou que a lei seria inconstitucional porque foi proposta por um deputado estadual, quando deveria ter sido apresentada pelo Governador.

Segundo a associação, a matéria seria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, pois interferiria na organização administrativa do Estado e no funcionamento dos contratos de concessão de transporte.

O STF rejeitou esse argumento.

O art. 61, § 1º, da Constituição Federal estabelece um rol taxativo das matérias que só podem ser propostas pelo Chefe do Executivo. Esse rol se refere basicamente à estrutura e ao funcionamento da Administração Pública, aos servidores públicos, seus cargos, remuneração e aposentadoria.

A lei de Rondônia não trata de nenhuma dessas matérias. Ela apenas institui uma gratuidade no transporte para um grupo específico de pessoas. Portanto, não invade a iniciativa reservada ao Governador.

Não se pode ampliar o rol de matérias de iniciativa privativa do Executivo para abranger toda e qualquer situação que eventualmente crie despesas para o Estado. Se assim fosse, o Poder Legislativo ficaria praticamente impedido de legislar sobre políticas públicas que envolvam algum custo, o que esvaziaria sua função típica de criar leis.

Nesse sentido:

Os casos de limitação da iniciativa parlamentar estão previstos, em numerus clausus, no § 1º do artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar esse rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesas para o Estado-membro.

É insustentável a afirmação de que, no caso, a consequente redução de arrecadação nos pedágios — o que pode ensejar a adoção de medidas tendentes a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão celebrado entre o Estado-membro e o particular — justifique a reserva de iniciativa. Não se pode, por analogia, restringir, além dos casos previstos na Constituição, o exercício da atividade tipicamente parlamentar.

STF. Plenário. ADI 2.733, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 26/10/2005.

A lei que concede isenção de pedágio a pessoas com deficiência não versa sobre matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo, inexistindo vício formal.

Configura violação à separação dos Poderes a estipulação, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação pelo Executivo.

A isenção não implica, por si só e sem elementos concretos, desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, constituindo instrumento de efetivação de direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

STF. Plenário. ADI 3.816, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 11/4/2025.

Não houve afronta ao art. 113 do ADCT nem violação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato

A ANATRIP também argumentou que a lei deveria ter sido acompanhada de uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT:

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

Segundo a associação, a gratuidade instituída causaria prejuízos às empresas de transporte, e o Estado teria que compensá-las para manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, o que geraria despesa pública.

O STF também rejeitou esse argumento.

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é uma garantia das empresas concessionárias, previsto no art. 37, XXI, da Constituição:

Art. 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Isso significa que, se uma lei ou ato do poder público alterar substancialmente as condições do contrato, a empresa pode ter direito a uma compensação.

Contudo, no caso concreto, não ficou demonstrado que a gratuidade instituída pela lei de Rondônia causaria impacto financeiro significativo. O benefício é bastante restrito: destina-se apenas a pessoas de baixa renda diagnosticadas com câncer, durante o período de tratamento, e está limitado a dois assentos por veículo, os mesmos dois assentos já reservados para pessoas com deficiência.

Além disso, o STF ponderou que a discussão sobre eventual desequilíbrio contratual é uma questão de natureza patrimonial e interesse privado, que deve ser resolvida na esfera administrativa, por meio de negociação com o poder concedente, ou nas vias judiciais ordinárias. O controle abstrato de constitucionalidade não é o meio adequado para examinar se uma determinada lei causou ou não prejuízo concreto a empresas específicas.

Como não ficou comprovado que a lei criaria despesa obrigatória para o Estado, não se aplica a exigência de estimativa de impacto orçamentário prevista no art. 113 do ADCT.

A gratuidade como instrumento de efetivação do direito à saúde

A lei impugnada representa uma política pública legítima, voltada à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade. A norma busca garantir que pacientes de baixa renda consigam se deslocar para realizar tratamento oncológico, efetivando o direito fundamental à saúde previsto no art. 196 da CF/88.

A Constituição estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantida por meio de políticas sociais e econômicas que assegurem acesso universal e igualitário. O Sistema Único de Saúde se estrutura sobre os princípios da universalidade, integralidade e equidade, de modo que nenhuma pessoa seja excluída do atendimento por motivos econômicos, geográficos ou sociais.

Ao instituir a gratuidade no transporte para pessoas hipossuficientes em tratamento de câncer, o legislador estadual não apenas exerceu legitimamente sua competência para legislar sobre transporte intermunicipal, mas também concretizou o compromisso constitucional de garantir condições materiais para o acesso à saúde. Trata-se de uma intervenção legítima na ordem econômica, que privilegia o interesse público sobre o interesse econômico das concessionárias.

Em suma:

É constitucional lei estadual que prevê a isenção do pagamento de passagens às pessoas hipossuficientes acometidas por câncer limitada à quantidade de assentos gratuitos já estabelecida para as pessoas com deficiência.

Essa lei não fere o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão celebrados entre as empresas prestadoras do serviço público de transporte coletivo e o poder público estadual, nem trata de matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (arts. 37, XXI, e 61, § 1º, CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.215/RO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 26/11/2025 (Info 1200).

Inconstitucionalidade da fixação de prazo para o Executivo regulamentar a lei

A Lei estadual impugnada tinha, contudo, um artigo que foi declarado inconstitucional: o art. 3º da Lei nº 5.036/2021 estabeleceu prazo de 120 dias para que a lei fosse regulamentada pelo Poder Executivo:

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua publicação.

O STF declarou esse dispositivo inconstitucional.

A regulamentação de leis é uma atribuição típica do Poder Executivo, prevista no art. 84, II, da CF/88.

Cabe ao Governador decidir quando e como editar os decretos necessários para dar execução às leis, segundo critérios de conveniência e oportunidade.

Quando o Legislativo fixa um prazo obrigatório para essa regulamentação, está interferindo em uma competência que não lhe pertence, violando o princípio da separação dos Poderes estabelecido no art. 2º da Constituição. Nesse sentido:

Ofende os arts. 2º e 84, II, da Constituição Federal norma de legislação estadual que estabelece prazo para o chefe do Poder Executivo apresentar a regulamentação de disposições legais.

Exemplo: Art. 9º O Chefe do Poder Executivo regulamentará a matéria no âmbito da Administração Pública Estadual no prazo de 90 dias.

Essa previsão é inconstitucional.

STF. Plenário. ADI 4728/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/11/2021 (Info 1037).

O STF fez uma ressalva importante: a inconstitucionalidade do art. 3º não contamina o decreto que o Governador efetivamente editou para regulamentar a lei. O Executivo tem autonomia para exercer seu poder regulamentar independentemente de prazo fixado pelo Legislativo. Assim, o Decreto nº 26.294/2021, que regulamentou a Lei nº 5.036/2021, permanece válido.

Em suma:

É inconstitucional lei estadual de iniciativa parlamentar que estipula ao chefe do Poder Executivo prazo para a sua regulamentação.

Essa previsão viola o princípio da separação dos Poderes e usurpa competência legislativa privativa (arts. 2º e 84, II, CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.215/RO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 26/11/2025 (Info 1200).

No mesmo sentido:

Não há vício de iniciativa em norma estadual que concede isenção de pedágio para pessoas com deficiência, por não versar sobre organização da Administração Pública.

A concessão de isenção de pedágio para pessoas com deficiência não configura, por si só, violação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, sendo compatível com a proteção dos direitos fundamentais dessas pessoas.

É inconstitucional norma de iniciativa legislativa que impõe prazo para que o Chefe do Executivo edite regulamento, por violar o princípio da separação dos poderes.

No caso concreto, a Lei do Estado do Espírito Santo previu:

Art. 1º Ficam isentos do pagamento de pedágio nas rodovias estaduais os veículos de propriedade de pessoas portadoras de deficiência. Parágrafo único. A isenção de que trata o “caput” deste artigo, aplica-se exclusiva e comprovadamente a veículos legalmente adaptados e conduzidos por deficientes físicos.

Art. 2º Cabe à Administração Pública Estadual expedir o documento comprobatório da isenção, após o devido requerimento.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação desta Lei.

O STF declarou apenas a inconstitucionalidade do art. 3º.

STF. Plenário. ADI 3.816/ES, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 31/03/2025 (Info 1171).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

O rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo previsto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal é taxativo ou exemplificativo?

O rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo previsto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal é taxativo. As hipóteses ali enumeradas dizem respeito à estrutura e ao funcionamento da Administração Pública, aos servidores públicos, sua remuneração, aposentadoria, cargos e órgãos vinculados ao Executivo. Não é admissível ampliar esse elenco para alcançar quaisquer outras situações que impliquem criação de despesas para o Estado-membro.

Qual é o fundamento para afastar a alegação de vício de iniciativa em leis de origem parlamentar que instituem benefícios voltados à utilização de serviços públicos?

O fundamento reside na interpretação restritiva do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Quando a legislação oriunda do Poder Legislativo não versa sobre as matérias ali elencadas — relacionadas ao funcionamento da Administração, servidores e órgãos do Executivo —, não há ofensa à reserva de iniciativa. O simples fato de a norma produzir reflexos no orçamento ou potencialmente gerar despesas não é suficiente para configurar usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo.

O que caracteriza o poder regulamentar no âmbito das competências do Poder Executivo?

O poder regulamentar constitui uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo. Pode ser definido como a competência que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios para editar normas complementares à lei, destinadas à sua fiel execução. Trata-

se de atividade típica do Executivo, inserida em suas atribuições constitucionais de direção superior da Administração Pública.

Por que o Poder Legislativo não pode fixar prazo para que o Chefe do Executivo regulamente determinada lei?

A fixação de prazo pelo Legislativo para que o Executivo regulamente uma lei viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF) e contraria o art. 84, II, da Constituição, que atribui ao Chefe do Executivo a função de direção superior da Administração Pública. Cabe ao Executivo definir, por critérios de conveniência e oportunidade, as metas e os modos de execução dos objetivos legalmente traçados, observadas as limitações financeiras do Estado. A tentativa de impor prazo ao dever regulamentar originalmente atribuído pela Constituição sem qualquer restrição temporal constitui ingerência indevida nas competências do Executivo.

A declaração de inconstitucionalidade de dispositivo que fixa prazo para regulamentação acarreta, por arrastamento, a nulidade do regulamento já editado pelo Poder Executivo?

Não. A inconstitucionalidade do dispositivo que fixa prazo para regulamentação não acarreta, por arrastamento, a nulidade do regulamento editado pelo Poder Executivo. Este detém ampla autonomia para o exercício de seu poder regulamentar, de modo que a edição do decreto regulamentador decorre de competência própria, e não da imposição de prazo pelo Legislativo.

Quando se aplica a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista no art. 113 do ADCT?

O art. 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Para sua incidência, é necessário que a proposição efetivamente crie despesa obrigatória para o ente público. Inexistindo reconhecimento de desequilíbrio contratual que imponha ao Estado arcar com encargos financeiros, não há que se falar em criação de despesa obrigatória, tornando inaplicável a referida exigência procedural.

Por que a instituição de gratuidade no transporte intermunicipal para pessoas hipossuficientes com câncer não configura, por si só, violação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão?

A gratuidade não configura, por si só, violação ao equilíbrio econômico-financeiro porque não há demonstração de causalidade direta entre a norma e eventual quebra desse equilíbrio. É necessário comprovar concretamente o impacto financeiro significativo nas concessionárias. No caso de benefícios limitados a grupos restritos, como pessoas de baixa renda em tratamento de câncer, com número reduzido de assentos gratuitos por viagem, presume-se a constitucionalidade da norma diante da ausência de elementos precisos que demonstrem alteração substancial do contrato de concessão.

Qual é a via adequada para discutir a repercussão econômica de gratuidades instituídas por lei sobre contratos de concessão de serviço público?

O exame da efetiva repercussão econômica de gratuidades instituídas por lei é questão de natureza contratual, de conteúdo patrimonial e interesse predominantemente privado. Por essa razão, deve ser apreciada na esfera administrativa, para eventual revisão do contrato, ou pelas vias judiciais ordinárias, não sendo matéria passível de análise abstrata em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Qual é o fundamento constitucional que legitima a concessão de gratuidade no transporte a pessoas hipossuficientes em tratamento de saúde?

O fundamento constitucional reside no art. 196 da Constituição Federal, que consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado, a ser assegurada mediante políticas sociais e econômicas destinadas à

redução do risco de doenças e à garantia de acesso universal e igualitário às ações de promoção, proteção e recuperação da saúde. O Sistema Único de Saúde estrutura-se sobre as diretrizes da universalidade, integralidade e equidade, de modo que nenhuma pessoa seja excluída do atendimento por motivos econômicos, geográficos ou sociais. A gratuidade no transporte para tratamento médico confere efetividade ao direito fundamental de acesso à saúde.

DIREITOS POLÍTICOS

No sistema eleitoral brasileiro, são inviáveis as candidaturas avulsas porque a filiação partidária é um requisito constitucional inafastável (art. 14, § 3º, V, CF/88)

Importante!!!

ODS 16

Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição.

STF. Plenário. RE 1.238.853/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 01/12/2025 (Repercussão geral – tema 974) (Info 1200).

Candidaturas avulsas

Candidatura avulsa é aquela apresentada por um indivíduo que não é filiado a um partido político ou que, mesmo sendo filiado, o partido não o escolhe como sendo candidato oficial da agremiação.

Ex1: João não é filiado a partido político, mas deseja ser candidato a Presidente da República. Se o ordenamento jurídico permitisse, ele poderia apresentar uma “candidatura avulsa”, ou seja, sem que tenha partido político o apoiando.

Ex2: Pedro é filiado ao Partido da Esperança. Na convenção partidária, a agremiação escolhe Carlos como sendo o candidato do partido à Presidência da República. Pedro não se conforma e lança sua “candidatura avulsa” ao cargo de Presidente.

As candidaturas avulsas são permitidas no Brasil?

NÃO. Ao contrário de outros países, o Brasil não admite a existência de candidaturas avulsas. Isso porque a Constituição Federal exige, como um dos requisitos de elegibilidade, a filiação partidária:

Art. 14 (...)
§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:
(...)
V - a filiação partidária;

No mesmo sentido é o Código Eleitoral:

Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

Imagine agora a seguinte situação:

Em 2016, Rodrigo e Rafael fizeram requerimento ao juiz eleitoral pedindo o registro de suas candidaturas autônomas aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município do Rio de Janeiro, sem filiação partidária. Em outras palavras, eles pediram para concorrer às eleições mesmo sem estarem filiados a partidos políticos.

O juiz julgou o pedido improcedente argumentando que “no atual sistema brasileiro, a filiação partidária é um dos requisitos de elegibilidade, nos termos do art. 14, 3º, V, da Constituição Federal”.

Os requerentes recorreram, então, ao TRE que, no entanto, manteve a sentença.

Ainda inconformados, os autores interpuseram recurso especial ao TSE, também desprovido.

Por fim, contra o acórdão do TSE, os requerentes ingressaram com recurso extraordinário ao STF.

Os recorrentes sustentam a tese de que o art. 14, § 3º, V, da CF/88 deve ser reinterpretado agora à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que estabelece como direito de todos os cidadãos “votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores”.

Assim, argumentam que as candidaturas avulsas são permitidas pelo Pacto de San José da Costa Rica.

O STF concordou com os requerentes? É admitida a candidatura avulsa no sistema eleitoral brasileiro?

NÃO.

A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente que a filiação partidária é requisito para que um cidadão possa se candidatar em eleições (art. 14, § 3º, V). Trata-se não apenas de uma escolha do constituinte, mas de uma garantia estrutural da democracia representativa.

Essa escolha também é reafirmada pelo Congresso Nacional, que tem reforçado a centralidade dos partidos políticos no sistema político brasileiro como meio de combater a fragmentação partidária e assegurar a estabilidade do regime democrático.

Exemplos recentes desse esforço legislativo são: a exigência de comprovação de apoio mínimo para criação de novas legendas, mediante assinatura de eleitores não filiados a outras agremiações, introduzida pela Lei nº 13.165/2015; a implementação do fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais e a adoção da cláusula de barreira para partidos políticos, trazidas pela Emenda Constitucional nº 97/2017; e a regulamentação das federações partidárias pela Lei nº 14.208/2021.

Essas iniciativas legislativas revelam o propósito de preservar e fortalecer o papel institucional dos partidos políticos como canais essenciais de expressão da vontade popular. Portanto, é clara a intenção do legislador constituinte e infraconstitucional de assegurar que o exercício de mandatos eletivos no país ocorra exclusivamente com a mediação institucional dos partidos.

Quanto ao argumento baseado no Pacto de São José da Costa Rica, o STF esclareceu que o art. 23, item 2, desse tratado internacional não é suficiente para justificar a permissão a candidaturas avulsas no Brasil. Esse tratado foi internalizado no ordenamento jurídico nacional com status supraregal, conforme decidido no RE 466.343. Isso significa que ele possui hierarquia superior às leis ordinárias, mas inferior à Constituição. Sua internalização ocorreu em 1992, em momento anterior à entrada em vigor da regra que prevê a incorporação ao catálogo de direitos e garantias fundamentais daqueles decorrentes de compromissos assumidos pelo Brasil na ordem internacional, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Portanto, ainda que o art. 23, item 2, do Pacto de São José da Costa Rica fosse interpretado no sentido de que as candidaturas avulsas são permitidas, no âmbito interno continuaria a prevalecer, pelo critério hierárquico, o art. 14, § 3º, da Constituição, que elenca a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Além disso, ao apreciar o caso Castañeda Gutman, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos concluiu que, ao negar pedido de candidatura independente ao cargo de Presidente da República, o México não violou o art. 23, item 2, do Pacto de São José da Costa Rica. A Corte Interamericana entendeu que, como essa norma não estabelece um sistema eleitoral específico, cabe aos Estados fixarem suas próprias regras e definirem as condições para exercício do direito de votar e ser votado. Assim, apesar de a convenção prever que o direito a ser eleito só pode ser limitado por determinados motivos taxativamente enumerados, os Estados podem estabelecer requisitos adicionais para as candidaturas, desde que proporcionais, a exemplo da exigência de filiação partidária.

O STF concluiu que, apesar da relevância do debate político sobre o tema, não está configurado um cenário de omissão constitucional que justificaria a excepcional intervenção do Poder Judiciário. A decisão sobre permitir ou não candidaturas avulsas é uma decisão política fundamental, que deve ser tomada, em regra,

por quem tem voto. A representação política e o princípio majoritário são conteúdos essenciais das democracias. Porém, a democracia não se resume ao governo da maioria.

A maioria deve governar com respeito à Constituição, o que inclui a preservação dos direitos fundamentais e o respeito às regras do jogo democrático. Como consequência, é assente na teoria constitucional que supremas cortes devem ser, no geral, autocontidas, respeitando as escolhas dos poderes políticos.

Em suma:

No sistema eleitoral brasileiro, são inviáveis as candidaturas avulsas porque a filiação partidária é um requisito constitucional inafastável (art. 14, § 3º, V, CF/88).

STF. Plenário. RE 1.238.853/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 01/12/2025 (Repercussão geral – Tema 974) (Info 1200).

Tese fixada

Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição.

STF. Plenário. RE 1.238.853/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 01/12/2025 (Repercussão geral – tema 974) (Info 1200).

Como o tema já foi cobrado em prova:

Ano: 2025 Banca: Instituto AOCP Prova: Instituto AOCP - MPE MA - Promotor de Justiça Substituto – 2025

A respeito de candidatura avulsa ou independente no sistema eleitoral brasileiro, assinale a alternativa correta.

C) No sistema eleitoral brasileiro, a legislação atual impede o registro de candidaturas avulsas, obrigando o candidato à vinculação partidária. (Correto)

Ano: 2024 Banca: Centro de Seleção e de Promoção de Eventos UnB - CESPE CEBRASPE Prova: CESPE/CEBRASPE - PGM - Cuiabá - Procurador – 2024

No que concerne aos direitos e aos deveres individuais e coletivos, bem como aos direitos sociais, de nacionalidade e políticos, assinale a opção correta.

A) Ao tratar dos direitos políticos, a Constituição Federal de 1988 (CF) admite, apenas em caráter excepcional, candidaturas avulsas, isto é, de não filiados a algum partido político. (Incorreto)

PODER LEGISLATIVO

É constitucional a adoção da idade como critério de desempate nas eleições internas das Mesas Diretoras do Poder Legislativo

ODS 16

A norma regimental que estabelece a eleição do candidato mais idoso, em caso de empate na votação para os cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, trata de matéria interna corporis e está inserida na autonomia organizacional dos Parlamentos estaduais, conforme previsão do art. 27, § 3º, da Constituição da República.

A utilização da idade como critério de desempate não afronta os princípios da igualdade, da imparcialidade ou da simetria constitucional, sendo adotada inclusive pela própria Constituição Federal em hipóteses análogas (art. 77, § 5º, CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.756/MA, Rel. Min. Câmen Lúcia, julgado em 26/11/2025 (Info 1200).

O caso concreto foi o seguinte:

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão prevê que em caso de empate na eleição da Mesa Diretora da Casa, será eleito o mais idoso:

Art. 8º A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto, exigida a maioria absoluta de votos em primeiro turno e maioria simples em segundo turno, presentes a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades:
(...) IV - eleição do candidato mais idoso, em caso de empate.

O partido político Solidariedade ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra essa previsão. Para o partido, essa regra fere a Constituição Federal porque não respeita o princípio da simetria, ou seja, o dever das assembleias legislativas de seguir o modelo do Congresso Nacional.

A Câmara dos Deputados adota como critério de desempate o número de legislaturas exercidas pelos parlamentares, critério que o partido sustentou ser mais justo e meritocrático do que simplesmente favorecer o candidato mais velho.

Além disso, o partido alegou que o critério etário, quando usado de forma isolada, viola os princípios da igualdade e da imparcialidade, pois privilegia uma característica pessoal que nada diz sobre a capacidade do candidato para o cargo. Segundo o autor, essa regra seria arbitrária e até suspeita, pois teria sido mantida no regimento para beneficiar especificamente uma determinada Deputada, que era mais velha que seu adversário, mas com menos tempo de mandato.

Para o partido, o correto seria adotar critérios objetivos relacionados à experiência legislativa, e só em último caso considerar a idade para desempatar a eleição.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo partido autor?

NÃO.

A preliminar de ofensa indireta à Constituição foi rejeitada

A Assembleia Legislativa do Maranhão, ao apresentar suas informações, argumentou que a ADI não deveria ser conhecida. Isso porque, segundo ela, a inconstitucionalidade apontada pelo partido não derivava diretamente da Constituição, mas sim de uma suposta contradição entre o Regimento Interno da Assembleia e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em outras palavras, a Assembleia argumentou que a discussão exigiria comparar dois regimentos internos (normas infraconstitucionais): o dela (ALE) e o da Câmara dos Deputados e, a partir dessa comparação, concluir que há uma violação da Constituição. Isso caracterizaria o que a jurisprudência chama de “inconstitucionalidade reflexa”. Quando a inconstitucionalidade depende da interpretação ou confronto entre normas que não estão no texto constitucional, diz-se que a ofensa à Constituição é indireta ou reflexa, e ações diretas (como a ADI) não são cabíveis nesses casos.

O que o STF decidiu sobre isso? O STF rejeitou essa alegação e disse que a discussão envolve suposta ofensa direta à Constituição Federal. Isso porque o STF precisaria verificar se o critério da idade, como forma de desempate, afronta (ou não) os princípios constitucionais como igualdade, imparcialidade e simetria.

Assim, o STF conheceu da ADI, ou seja, passou a examinar o mérito do pedido.

Autonomia das Assembleias Legislativas para disciplinar matérias internas (art. 27, § 3º da Constituição)

O art. 27, § 3º da Constituição Federal prevê que:

Art. 27 (...)

§ 3º Compete às Assembleias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos.

Isso significa que as Assembleias Legislativas, como órgãos do Poder Legislativo estadual, têm autonomia para definir suas próprias regras internas de funcionamento, inclusive as regras sobre como se dará a eleição da sua Mesa Diretora (Presidente, Vice, Secretários etc.).

Assim, a Constituição garante que cada Assembleia possa decidir, por exemplo, como serão suas sessões, como serão compostas suas comissões, como serão feitas votações internas e quais serão os critérios para eleição e desempate na escolha de seus dirigentes.

Portanto, ao prever no seu regimento que, em caso de empate, será eleito o candidato mais idoso, a Assembleia Legislativa do Maranhão apenas exerceu uma competência constitucional própria.

Esse tipo de regra está dentro do que se chama de “matéria interna corporis”, ou seja, assuntos internos da Casa Legislativa, sobre os quais a Constituição dá liberdade ao próprio Parlamento para decidir, desde que não se violem princípios ou regras constitucionais (como igualdade, moralidade, proporcionalidade etc.).

CF/88 não impõe simetria nesse ponto (art. 27, § 1º da Constituição)

O partido argumentou que a ALE/MA deveria ter seguido o mesmo critério de desempate que existe no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Para o autor, a ALE estaria obrigada a seguir o mesmo critério da Câmara por força do princípio da simetria, previsto no art. 27, § 1º, da CF/88:

Art. 27 (...)

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

O STF rejeitou essa alegação.

Não existe norma constitucional que imponha a adoção dos mesmos critérios da Câmara pelas Assembleias estaduais, especialmente no que se refere a regras de funcionamento interno.

O art. 27, § 1º, da Constituição trata de simetria apenas quanto a sistema eleitoral, imunidades, perda de mandato, licença e impedimentos, não abrangendo critérios de desempate em eleições internas.

A idade é um critério válido como forma de desempate

O uso da idade como critério de desempate nas eleições da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Maranhão não viola a Constituição. Pelo contrário. Trata-se de um critério objetivo, neutro, tradicional e já previsto em diversas normas do ordenamento jurídico brasileiro, inclusive na própria Constituição Federal.

A idade é um critério que não depende da vontade de ninguém, nem de avaliações subjetivas. Ou seja, não se trata de uma escolha arbitrária, mas de um dado fácil de comprovar, igual para todos, e que não privilegia ideologias, partidos ou preferências pessoais. Por isso, não infringe o princípio da imparcialidade (art. 37), nem o da isonomia (art. 5º).

A própria Constituição adota esse mesmo critério no caso das eleições presidenciais. Veja o que diz o art. 77, § 5º da Constituição:

Art. 77 (...)

§ 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, permanecer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

Ou seja, se houver empate entre os candidatos que disputam o segundo lugar no primeiro turno das eleições para Presidente da República, quem vai para o segundo turno será o mais velho. Se esse critério é aceito para a escolha do Chefe do Poder Executivo nacional, não seria constitucional que ele fosse usado também para eleger o presidente de uma Assembleia Legislativa estadual.

Em suma:

É constitucional, por se tratar de matéria interna corporis, a norma do regimento interno de Assembleia Legislativa que utiliza a idade como critério de desempate nas eleições para os cargos de sua mesa diretora.

STF. Plenário. ADI 7.756/MA, Rel. Min. Cámen Lúcia, julgado em 26/11/2025 (Info 1200).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, converteu a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e julgou improcedente o pedido formulado na inicial, para reconhecer a constitucionalidade do art. 8º, IV, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

RECURSOS

O Incidente de Assunção de Competência (IAC) pode ser instaurado no STF em processos de competência originária e recursal ordinária, mas não em sede de competência recursal extraordinária

Importante!!!

ODS 16

É admissível a instauração de incidente de assunção de competência (IAC) perante o STF, desde que se trate de processo de competência originária ou recursal ordinária.

O IAC não é cabível em sede de recurso extraordinário, pois a repercussão geral já cumpre a função de uniformização da jurisprudência nessa seara.

O IAC é compatível com o Regimento Interno do STF, atua como técnica de formação de precedentes obrigatórios e está inserido no microssistema de precedentes qualificados do CPC.

Para instaurar o IAC no STF, é necessário que:

- i) exista um processo pendente de julgamento no STF (recurso ordinário ou processo de competência originária);
- ii) a discussão seja predominantemente sobre questões jurídicas, não sobre provas;
- iii) haja relevante interesse público e repercussão social na matéria; e
- iv) se o objetivo for prevenir ou resolver divergência entre as Turmas do tribunal, também é preciso demonstrar essa conveniência.

O fato de uma questão jurídica se repetir em vários processos não impede a instauração do IAC, desde que a matéria tenha relevância social própria. O que diferencia o IAC do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) é a importância intrínseca da questão discutida, não a quantidade de processos sobre o tema.

STF. Plenário. Rcl 73.295/BA, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/11/2025 (Info 1200).

Inicialmente, farei algumas breves considerações sobre o que é o incidente de assunção de competência (IAC) para, em seguida, explicar o que foi decidido pelo STF.

NOÇÕES GERAIS SOBRE INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA (IAC)

Noção geral sobre o incidente de assunção de competência

O incidente de assunção de competência é um instrumento por meio do qual se percebe que determinado processo que chegou ao Tribunal possui grande repercussão social e, em razão disso, o relator deste processo propõe que o julgamento deste feito seja realizado não pelo órgão julgador que normalmente seria competente, mas sim por órgão julgador “maior” previsto no Regimento Interno.

Ex: suponha que chegou um recurso especial no STJ; não se trata de um tema que se repita em inúmeros outros processos; no entanto, é uma relevante questão de direito com grande repercussão social; diante disso, o Relator poderá dizer o seguinte: esse recurso especial seria normalmente julgado pela Turma (composta por 5 Ministros); porém, em razão da sua relevância, proponho que a Seção assuma a competência para julgá-lo a fim de que tenhamos mais segurança jurídica, considerando que a Seção é composta por 10 Ministros oferecendo, portanto, um entendimento ampliado da posição do Tribunal sobre essa questão. Além disso, conforme veremos abaixo, essa decisão terá efeito vinculante.

Hipóteses

O incidente de assunção de competência está previsto no art. 947 do CPC/2015 e também nos Regimentos Internos dos Tribunais.

O caput e o § 4º trazem as hipóteses de cabimento:

Art. 947. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos.

(...)

§ 4º Aplica-se o disposto neste artigo quando ocorrer relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal.

(Juiz TRF3R 2022) O incidente de assunção de competência é instituto voltado a solucionar questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos. (certo)

Por que o art. 947 fala que não poderá haver “repetição em múltiplos processos”?

Porque se houver essa repetição em múltiplos processos, o instrumento cabível será o incidente de resolução de demandas repetitivas ou o recurso especial repetitivo.

Nesse sentido:

Enunciado 334 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC): Por força da expressão “sem repetição em múltiplos processos”, não cabe o incidente de assunção de competência quando couber julgamento de casos repetitivos.

Quem pode propor a assunção de competência?

O tema é tratado no § 1º do art. 947:

§ 1º Ocorrendo a hipótese de assunção de competência, o relator proporá, de ofício ou a requerimento da parte, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, que seja o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária julgado pelo órgão colegiado que o regimento indicar.

De maneira geral, quais processos podem ser objeto do incidente de assunção de competência?

- recursos;
- remessas necessárias;
- processos de competência originária.

É CABÍVEL IAC NO STF?

Imagine a seguinte situação hipotética:

Regina foi contratada em 1986 pela extinta Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM), sob o regime da CLT, sem ter sido aprovada em concurso público.

Em 1990, com a edição da Lei nº 8.112/90, que instituiu o Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais, Regina teve seu vínculo automaticamente convertido de celetista para estatutário, passando a integrar os quadros da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), que sucedeu a SUCAM.

Ocorre que Regina foi admitida em 1986, ou seja, menos de cinco anos antes da promulgação da Constituição de 1988. Por isso, ela não adquiriu a estabilidade prevista no art. 19 do ADCT, que exigia cinco anos de exercício continuado na data da promulgação da Constituição:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

Em 2017, Regina ajuizou reclamação trabalhista contra a FUNASA pleiteando o pagamento de FGTS de todo o período, sob o argumento de que a transmudação de regime foi nula, já que ela não havia sido aprovada em concurso público nem era estável nos termos do art. 19 do ADCT.

O juiz do trabalho julgou procedente o pedido, sentença mantida pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT) e pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST).

O TST entendeu que, como Regina não era estável pelo art. 19 do ADCT, a transmudação automática de regime foi inconstitucional, de modo que ela permaneceu vinculada ao regime celetista durante todo o período. Por isso, a Justiça do Trabalho seria competente para apreciar o pedido de FGTS.

A FUNASA interpôs recurso extraordinário, que teve seguimento negado.

Diante disso, ajuizou reclamação perante o STF alegando que a decisão do TST violou o entendimento firmado na ADI 3.395/DF, segundo o qual compete à Justiça comum (e não à Justiça do Trabalho) julgar causas entre o Poder Público e seus servidores vinculados por relação jurídico-estatutária:

(...) O disposto no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária.

STF. Plenário. ADI 3395 MC, Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 05/04/2006.

A FUNASA também requereu a instauração de Incidente de Assunção de Competência (IAC), argumentando que:

- a questão possui grande repercussão social, pois afeta milhares de servidores em situação semelhante;
- há divergência entre os Ministros do STF sobre a matéria;
- existem mais de 500 ações tramitando na Justiça do Trabalho e cerca de 100 reclamações no STF sobre o mesmo tema.

O que a Corte decidiu? É admissível a instauração de Incidente de Assunção de Competência (IAC) perante o Supremo Tribunal Federal?

SIM, mas com uma ressalva importante.

É admissível IAC perante o STF quando se tratar de:

- 1) competência originária (como reclamações, mandados de segurança, habeas corpus etc.) ou de
- 2) competência recursal ordinária (como recursos ordinários em habeas corpus ou mandados de segurança).

No entanto, o IAC não é admissível quando se tratar de recurso extraordinário. Isso porque, nessa hipótese, já existe a sistemática da repercussão geral, que cumpre funções semelhantes ao IAC (uniformização de jurisprudência, formação de precedente vinculante, composição de divergências). Admitir o IAC em recursos extraordinários geraria confusão conceitual e sobreposição de institutos.

No caso concreto, como se tratava de reclamação (competência originária), o STF admitiu a instauração do IAC, determinando:

- a suspensão de todos os processos sobre a matéria em território nacional;
- a comunicação aos tribunais trabalhistas;
- a intimação da PGR para manifestação.

Veja abaixo algumas informações relevantes contidas no voto do Min. Gilmar Mendes.

Microssistema de formação de precedentes

O Código de Processo Civil de 2015 criou diversos mecanismos voltados a valorizar os pronunciamentos dos tribunais e a conferir maior racionalidade ao sistema judicial. Esses instrumentos buscam promover três valores fundamentais: a isonomia, a segurança jurídica e a razoável duração do processo.

A isonomia é garantida quando questões jurídicas idênticas recebem soluções uniformes, sem divergências injustificadas entre os tribunais.

A segurança jurídica está ligada à previsibilidade e à estabilidade das decisões, de modo que os cidadãos possam saber de antemão como o Judiciário tende a decidir determinada questão.

A razoável duração do processo é favorecida pela racionalização da atividade judicial, já que a consolidação de entendimentos evita a proliferação de recursos e a rediscussão de temas já pacificados.

Dentro dessa perspectiva de maximização dos princípios constitucionais, o CPC/2015 previu quatro instrumentos principais:

- 1) o Incidente de Assunção de Competência (art. 947);
- 2) o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (arts. 976 a 987);
- 3) os recursos repetitivos; e
- 4) a repercussão geral.

Alguns desses mecanismos são exclusivos dos tribunais superiores, como a repercussão geral (restrita ao STF) e os recursos repetitivos (STJ).

Outros, como o IRDR e o IAC, são normalmente manejados pelos tribunais de segunda instância.

A doutrina costuma dizer que esses instrumentos formam um “microssistema de formação de precedentes”. Nesse sentido: RODRIGUES, Maria Isabel Diniz Gallotti. O incidente de assunção de competência no sistema de formação de precedentes do código de processo civil: evolução e perspectivas. Revista de Processo, v. 349, 2024, p. 625-645).

Inspiração do IAC

Costuma-se apontar que o incidente de assunção de competência tem origem no antigo incidente de uniformização de jurisprudência previsto no CPC/1973, embora tenha passado por reformulações substanciais.

Finalidades do IAC

O IAC possui três finalidades principais:

- 1) Provocar o julgamento de um caso relevante por um órgão colegiado de maior composição. Há um deslocamento interno de competência: o caso que seria julgado por uma câmara ou turma é afetado a um órgão maior indicado pelo regimento interno.

2) Prevenir ou compor divergências internas no tribunal, evitando que câmaras ou turmas decidam de forma contraditória sobre a mesma questão jurídica.

3) Formar um precedente obrigatório, que vinculará o próprio tribunal, seus órgãos fracionários e os juízos a ele subordinados.

É admissível IAC perante os Tribunais superiores?

Havia divergência na doutrina:

1^a corrente: NÃO. Isso porque já existem outras técnicas específicas para esses órgãos, como a repercussão geral e os recursos repetitivos. Nesse sentido: DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil: volume V – meios de impugnação das decisões jurisdicionais. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2022, p. 194.

2^a corrente: SIM. O art. 947 do CPC fala, de forma genérica, que o IAC seria admissível no julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária. O dispositivo não exclui os tribunais superiores. É a posição de LEMOS, Vinícius Silva. A decisão do incidente de assunção de competência formada nos Tribunais Superiores e o impacto na admissibilidade dos recursos excepcionais. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 21, n. 2, 2020, p. 422-461.

Qual foi a posição adotada pelo STF?

O STF adotou uma posição intermediária (*in medio virtus*).

O incidente de assunção de competência, embora admissível perante o STF, deve restringir-se aos processos de competência originária e às hipóteses de competência recursal ordinária.

O IAC não seria compatível com a competência recursal extraordinária do STF

A razão para essa restrição está no fato de que a repercussão geral já cumpre múltiplas funções que se sobrepõem às do IAC.

A repercussão geral serve para julgar causas repetitivas e com potencial de repetitividade, para julgar hipóteses controvertidas no âmbito do STF e para julgar casos particulares de grande relevância constitucional.

“O fato de existir um só caso constitucional, por si só, não justifica o não-reconhecimento da repercussão geral, como indica, inclusive, a experiência americana do certiorari” (RE 597.994/PA, Red. p/ acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 4.6.2009, DJe 27.8.2009).

Além disso, a repercussão geral também pode ser utilizada para solver divergências entre os Ministros e as Turmas do STF, como ocorreu no RE 1.455.643-RG/SC, em que a Ministra Rosa Weber propôs o reconhecimento da repercussão geral justamente para pacificar entendimentos díspares dentro da Corte. Sendo a repercussão geral um instituto criado diretamente pela Constituição Federal, não se pode admitir que outros institutos infraconstitucionais venham a se imiscuir nessa seara, gerando confusão conceitual e indevida sobreposição.

Tanto a repercussão geral quanto o IAC visam resolver questão jurídica com grande relevância social, o que evidencia elevado potencial de desarranjo pela simultaneidade. Ademais, no âmbito da competência recursal extraordinária, as partes já dispõem dos embargos de divergência para solver eventuais incongruências entre as Turmas.

A situação é diferente quando se trata de competência originária e recursal ordinária do STF

Nesses casos, não existe a sistemática da repercussão geral, e os embargos de divergência também não são cabíveis, pois eles se restringem à competência recursal extraordinária.

O único mecanismo disponível seria a submissão do processo ao Plenário a critério do relator, o que não possui a mesma densidade procedural do IAC.

Por isso, o IAC é admissível nessas hipóteses, funcionando como uma técnica voltada à prevenção e à composição de divergências internas, essencial para manter a coerência da Corte.

O IAC também é admissível nas reclamações

O Min. Gilmar Medes afastou ainda o argumento de que o IAC não seria cabível em reclamações, dada a natureza peculiar desse instrumento processual.

Segundo ele, é perfeitamente possível que surjam divergências interpretativas sobre o sentido e o alcance de precedentes do Plenário, o que justifica a instauração do IAC.

Além disso, não se pode excluir que uma reclamação envolva questão dotada de relevante repercussão social e interesse público.

Compatibilidade do IAC com o Regimento Interno do STF

O Ministro Fachin havia argumentado que o IAC não seria cabível no STF porque o Regimento Interno da Corte já permite a afetação direta ao Plenário em caso de divergência entre as Turmas ou em razão da relevância jurídica da matéria. Como o Regimento Interno foi recepcionado pela Constituição como lei ordinária especial, ele deveria prevalecer sobre a previsão geral do CPC.

O Ministro Gilmar Mendes respondeu a esse argumento apresentando cinco razões pelas quais não há incompatibilidade entre o IAC e as disposições regimentais.

Em primeiro lugar, o IAC e os mecanismos regimentais atuam em planos distintos. Enquanto o deslocamento previsto no Regimento Interno tem finalidade relacionada sobretudo à organização interna de competência entre Turmas e Plenário, o IAC possui objetivos de caráter externo, destinados à formação qualificada de precedente obrigatório. O IAC confere racionalidade procedural ao sistema, proporcionando maior isonomia, segurança jurídica e efetividade jurisdicional. Essa distinção evidencia que não há conflito normativo entre os institutos.

Em segundo lugar, embora o Regimento Interno possa constituir norma especial em matéria processual, ele não contém disciplina normativa exaustiva sobre a formação de precedentes. Os arts. 11 e 22 do RISTF versam apenas sobre o deslocamento de competência, que é apenas um dos aspectos do IAC. O CPC, por sua vez, prevê um procedimento estruturado, com etapas definidas, participação ampliada de sujeitos processuais e possibilidade de audiência pública, elementos substancialmente diversos que não se confundem com o mero ato de afetar o feito ao Plenário.

Em terceiro lugar, o próprio texto do art. 947 do CPC prevê expressamente a admissibilidade do IAC em “ julgamento de recurso, remessa necessária ou de processo de competência originária”, hipóteses que existem de forma recorrente na jurisdição do STF. A redação legal denota que o IAC foi concebido como instrumento aplicável a todos os tribunais, inclusive ao Supremo.

Em quarto lugar, a instauração do IAC produz efeitos significativos na gestão processual do acervo da Corte. O número de reclamações que chegam ao STF tem aumentado de forma expressiva nos últimos anos. Considerando que divergências interpretativas são naturais e inerentes à dinâmica do Direito, o IAC representa importante instrumento de gestão, pois, ao prevenir ou compor divergências, contribui para a coesão jurisprudencial, reduz a dispersão de entendimentos e desestimula a litigiosidade repetitiva.

Em quinto lugar, sendo o STF o vértice do Poder Judiciário, seria incongruente admitir que todos os demais tribunais do país possam instaurar o IAC para consolidar entendimentos, exceto justamente o tribunal de cúpula, a quem incumbe guardar a Constituição Federal. Esse tipo de interpretação, além de desprestigar a posição institucional do STF, paradoxalmente enfraqueceria o modelo de formação de precedentes e comprometeria o dever de coesão e coerência jurisprudencial.

Quais são os requisitos que devem estar presentes para que o IAC possa ser instaurado:

1) Pendência de julgamento de mérito de recurso ordinário ou de processo de competência originária.

O IAC pressupõe um caso concreto em tramitação, pois há efetivo deslocamento de competência do caso como um todo para o órgão maior, e não apenas de uma questão judicial isolada.

2) Natureza da questão discutida

O IAC somente pode ser acionado quando a matéria em discussão for predominantemente jurídica. Se a resolução da controvérsia depender de dilação probatória, o IAC não será admissível.

3) Presença de circunstâncias que denotem relevante interesse público e social

A questão de direito, seja ela material ou processual, deve ultrapassar as balizas do caso concreto e ter valor para a sociedade como um todo, consubstanciado em extraordinária importância para a vida social.

O IAC pode ser instaurado mesmo quando a questão jurídica já está sendo discutida em vários processos semelhantes?

SIM. Esse é um ponto muito importante e polêmico. Vamos entender com calma.

O art. 947, caput, do CPC estabelece que o IAC é admissível quando o julgamento envolver “relevante questão de direito, com grande repercussão social, **sem repetição em múltiplos processos**”:

Art. 947. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos.

Uma leitura apressada desse dispositivo poderia levar à conclusão de que o IAC só seria cabível quando existisse um único processo sobre determinado tema. Assim, se houvesse vários processos discutindo a mesma questão, o IAC estaria automaticamente vedado, devendo a parte se valer do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), que é o instrumento próprio para causas repetitivas:

Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:

- I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;
- II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

Essa interpretação literal criaria um “pressuposto negativo” para o IAC: a inexistência de repetição da questão em múltiplos processos. O Min. Gilmar Mendes, no entanto, rejeitou essa interpretação, considerando-a incompatível com a própria finalidade do instituto.

O que realmente distingue esses dois instrumentos não é a quantidade de processos existentes sobre o tema, mas sim a qualidade da questão de direito em discussão.

IRDR	IAC
O elemento central é a repetitividade.	O elemento central é a relevância intrínseca da questão.
O instituto foi criado para resolver questões que, pela simples circunstância de se repetirem em grande número de processos, passam a ter relevância para o sistema judicial. Não importa se a questão, isoladamente considerada, possui grande importância jurídica ou social.	O instituto foi pensado para resolver controvérsias que, por sua própria natureza, apresentam extraordinária importância para a ordem jurídica, independentemente de quantos processos existam sobre o tema. A questão possui, em si mesma, profundidade, transcendência e fundamentalidade que justificam seu julgamento por um órgão de maior

O que justifica a instauração do IRDR é o fato de existirem múltiplas demandas idênticas congestionando o Judiciário.

Um exemplo típico seria uma discussão sobre a cobrança de determinada tarifa bancária: individualmente, cada caso pode não ter grande repercussão, mas a existência de milhares de ações sobre o mesmo tema justifica a fixação de uma tese vinculante.

composição, com a formação de precedente vinculante.

Por que a repetitividade não impede o IAC?

O simples fato de existirem múltiplos processos sobre o assunto não é motivo, por si só, para impedir a instauração do IAC. Isso por duas razões:

1) Se determinada questão possui grande relevância social e interesse público, ela não perde essas características simplesmente porque passou a ser discutida em vários processos. Seria contraditório afirmar que um tema de extraordinária importância jurídica deixa de merecer tratamento qualificado pelo simples fato de ter se tornado recorrente. A relevância intrínseca da matéria não desaparece com a multiplicação de demandas.

2) O § 4º do art. 947 do CPC estabelece que o IAC também é cabível “quando ocorrer relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal”. Ora, se existe a possibilidade de divergência entre órgãos fracionários do tribunal, isso significa, necessariamente, que a questão está sendo ou pode ser discutida em mais de um processo. Se houvesse apenas um único caso, não haveria como surgir divergência. Portanto, o próprio legislador admitiu, ainda que implicitamente, que o IAC pode ser instaurado mesmo quando a questão se repete em múltiplos processos.

A interpretação correta do requisito legal

Diante dessas considerações, o Ministro propôs uma “leitura comprehensiva” do art. 947, caput, do CPC. Segundo essa interpretação, a expressão “sem repetição em múltiplos processos” não constitui um pressuposto negativo absoluto, mas sim um elemento que deve ser lido em conjunto com os demais requisitos do dispositivo.

O que a lei quer dizer é que o IAC se destina a questões cuja relevância decorre de sua própria natureza, e não da mera repetitividade. A ausência de repetição em múltiplos processos está mais associada à caracterização da relevância da questão do que propriamente a um requisito autônomo de admissibilidade. Em outras palavras, o IAC não exige que haja um único processo, mas sim que a questão possua relevância própria, independentemente do número de casos.

No mesmo sentido é a lição de Cassio Scarpinella Bueno:

“(...) a melhor interpretação acerca do cabimento do Incidente em tela é que a sua admissão não se volta propriamente à quantidade de processos que versem sobre o mesmo tema, mas sim à qualidade da discussão acerca de determinado tema, isto é: o legislador não está a exigir que a instauração do IAC pressuponha a existência de um só caso (um só recurso, uma só remessa necessária ou uma só causa originária) para ser julgada perante algum Tribunal de modo a evitar a dispersão jurisprudencial. Evidentemente que não. O que se quer é que o substrato fático da instauração daquele Incidente – e diferentemente do que se exige para o IRDR – seja suficientemente indicativo de que pode haver dispersão jurisprudencial e que, diante da relevância da questão e de sua grande repercussão, seja conveniente evitar decisões díspares a respeito dela no âmbito da competência de um dado Tribunal.

(...)

Em suma, é errado entender o descabimento do IAC diante da existência pura e simples de dois ou mais processos sobre determinada questão.” (BUENO, Cassio Scarpinella. Incidente de assunção de competência: reflexões sobre seu cabimento, suspensão de processos e fungibilidade. Revista de Processo, vol. 309, 2020, p. 279-295)

Pode haver situações em que tanto o IAC quanto o IRDR seriam, em tese, cabíveis?

SIM. Uma consequência importante dessa interpretação é que pode haver situações em que tanto o IAC quanto o IRDR seriam, em tese, cabíveis. Isso ocorre quando uma questão possui, ao mesmo tempo, relevância intrínseca (o que autorizaria o IAC) e repetitividade (o que autorizaria o IRDR).

Nesses casos, a escolha do instrumento adequado dependerá de uma análise das circunstâncias concretas. Se o objetivo principal for resolver uma questão de grande importância jurídica e social, formando precedente qualificado, o IAC será o caminho mais adequado. Se o objetivo principal for dar vazão a um grande volume de processos repetitivos, o IRDR será mais apropriado.

O Ministro também observou que pode haver processos sobre a mesma matéria tramitando em primeira instância, sem que ainda tenham sido objeto de recurso. Nesses casos, a instauração do IAC pode prevenir que o exame desses casos em grau recursal acabe gerando a dispersão jurisprudencial que se quer evitar. Isso confirma que a existência de múltiplos processos, atual ou potencial, não impede o IAC.

Voltando ao caso concreto:

No caso da reclamação envolvendo a FUNASA, havia claramente múltiplos processos sobre a mesma questão. A própria reclamante informou a existência de mais de 500 ações na Justiça do Trabalho, cerca de 100 reclamações no STF e um potencial de mais de 15 mil servidores em situação semelhante.

Ainda assim, o Ministro entendeu que o IAC era cabível, justamente porque a questão possuía relevância intrínseca que transcendia a mera repetitividade.

A controvérsia sobre a competência para julgar a validade da transmudações de regime dos servidores da FUNASA envolvia a interpretação de precedentes do próprio STF (ADI 3.395, Temas 853 e 928), a relação entre Justiça comum e Justiça do Trabalho, e a situação funcional de milhares de servidores públicos. Tratava-se, portanto, de questão dotada de profundidade e fundamentalidade para a ordem jurídica, o que justificava a instauração do IAC independentemente do número de processos existentes.

Em suma:

O Incidente de Assunção de Competência - IAC (art. 947, CPC/2015) pode ser, excepcionalmente, instaurado nos processos da competência originária e nas hipóteses da competência recursal ordinária do STF, mediante proposição do respectivo relator, assentado o não cabimento de recurso na hipótese de não ser proposto o incidente.

STF. Plenário. Rcl 73.295/BA, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/11/2025 (Info 1200).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF, por maioria, admitiu o incidente de assunção de competência na reclamação, para dirimir a controvérsia referente à competência para julgamento das ações em que se discute a validade do vínculo estatutário dos servidores da Funasa decorrente da transmudações ocorrida em 1990, com a consequente condenação ao pagamento de FGTS sobre todo o período, observando-se as seguintes providências:

- i) suspensão da tramitação dos processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional, até julgamento definitivo do STF;
- ii) comunicação, mediante envio de cópia do acórdão, aos ministros do Tribunal Superior do Trabalho e aos presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho, que deverão providenciar a comunicação aos juízes de primeiro grau a eles vinculados; e
- iii) intimação da Procuradoria-Geral da República.

Como o tema já foi cobrado em prova:

Ano: 2025 Banca: Ministério Pùblico Federal – MPF Prova: MPF - MPF - Procurador da Repùblica – 2025

No contexto do desastre da Barragem do Fundão, em Mariana/MG, o STJ considerou ser a Justiça Federal competente para julgar ações coletivas e aquelas que envolviam a reparação de danos socioambientais, devido à natureza do acidente e seu impacto em diversos estados. Diante da relevância jurídica e social das matérias em debate e da possibilidade de formação de jurisprudência divergente no Tribunal Regional Federal da 6ª Região, um dos desembargadores propôs a aplicação do incidente de assunção de competência, nos termos do art. 947 do CPC.

Considerando esse contexto, assinale a única alternativa incorreta:

- A) A assunção de competência é cabível mesmo quando não houver repetição de processos, desde que a questão de direito discutida seja relevante e possa gerar divergência jurisprudencial. (Afirmação correta, portanto, não é o gabarito da questão).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Quais são as finalidades do incidente de assunção de competência no sistema processual brasileiro?

O incidente de assunção de competência possui três finalidades principais: provocar o julgamento de caso relevante por órgão colegiado de maior composição, mediante deslocamento de competência no âmbito interno do tribunal; prevenir ou compor divergência interna no tribunal a respeito de relevante questão de direito; e formar precedente obrigatório que vincula o próprio tribunal, seus órgãos fracionários e os juízes a ele subordinados, exceto se houver revisão de tese.

Quais princípios constitucionais fundamentam a criação dos mecanismos de formação de precedentes pelo Código de Processo Civil de 2015?

Os mecanismos de formação de precedentes estão orientados à promoção da segurança jurídica, à garantia da isonomia e à salvaguarda da tutela judicial efetiva, com observância à duração razoável do processo. A isonomia é garantida pela resolução uniforme de questões jurídicas idênticas ou similares, evitando a aplicação assimétrica do direito. A segurança jurídica associa-se à previsibilidade e estabilidade da prestação jurisdicional, sendo prestigiada pela consolidação de entendimento a ser seguido obrigatoriamente pelos demais tribunais e juízos.

O incidente de assunção de competência é admissível perante o Supremo Tribunal Federal?

O incidente de assunção de competência é admissível perante o STF quando se tratar de competência originária ou recursal ordinária. Todavia, não é compatível com os processos submetidos ao STF pela via recursal extraordinária, pois isso geraria confusão e sobreposição com o instituto da repercussão geral, que já atua como mecanismo de múltiplas feições para julgamento de causas repetitivas, hipóteses controvertidas e casos particulares envolvendo questões constitucionais relevantes.

Por que o incidente de assunção de competência não é admissível na competência recursal extraordinária do STF?

A repercussão geral, instituto criado diretamente pela Constituição Federal, já cumpre funções similares às do IAC no âmbito da competência recursal extraordinária, incluindo o julgamento de causas repetitivas, de hipóteses controvertidas no STF e de casos particulares com relevância constitucional. Além disso, as partes dispõem dos embargos de divergência para solver eventuais incongruências no entendimento adotado pelas Turmas. Assim, admitir o IAC nessa seara acarretaria indevida sobreposição de institutos e confusão conceitual e sistêmica.

Quais são os pressupostos cumulativos para a instauração do incidente de competência?

São pressupostos cumulativos para instauração do IAC: a pendência de julgamento de mérito de recurso ordinário ou de processo de competência originária; a predominância jurídica da matéria em discussão, sendo inadmissível quando a resolução depender de diliação probatória; e a presença de circunstâncias que denotem relevante interesse público e social, caracterizada quando a questão, ultrapassando as

balizas do caso concreto, tiver valor para a sociedade com extraordinária importância em face da vida social.

A existência de múltiplos processos sobre a mesma questão impede a instauração do incidente de assunção de competência?

A simples repetitividade da matéria não impede a instauração do IAC, desde que se verifique a íntima relevância da questão de direito submetida à apreciação. A distinção entre o IRDR e o IAC não está conectada à ocorrência de repetitividade, mas à qualidade da questão de direito em exame. No IAC, o indispensável é a importância da matéria, não podendo a mera reiteração desqualificar a relevância particular da questão. Entender diferente implicaria admitir que determinado assunto perde sua relevância pela simples repetição em múltiplos casos.

Qual a distinção fundamental entre o incidente de assunção de competência e o incidente de resolução de demandas repetitivas quanto ao objeto?

O IRDR destina-se ao exame de controvérsias jurídicas que, pela singela circunstância de serem repetitivas, passam a ostentar relevância, mas que, quando examinadas separadamente, mostram-se destituídas de impacto social significativo. O IAC, por sua vez, reserva-se à análise de controvérsias jurídicas que, pela própria natureza, apresentam relevância social mesmo quando examinadas isoladamente, caracterizada pela profundidade, transcendência e fundamentalidade para a ordem jurídica como um todo.

De que forma o microssistema de formação de precedentes permite a complementariedade entre os diferentes institutos processuais?

A qualificação como microssistema, amparada na convergência de procedimentos e finalidades, permite atestar complementariedade recíproca das normas de regência e a necessidade de interpretação conjugada. Assim, eventuais lacunas na disciplina do IAC podem ser colmatadas pela aplicação das normas atinentes ao IRDR, à sistemática dos recursos repetitivos e, quando versar sobre matéria constitucional, à repercussão geral. Isso permite, por exemplo, a realização de audiências públicas e a suspensão de processos pendentes no IAC, mesmo sem previsão expressa no art. 947 do CPC.

Por que não existe incompatibilidade entre o incidente de assunção de competência e as disposições do Regimento Interno do STF?

O IAC não concorre com os mecanismos regimentais, pois atua em plano distinto. Enquanto o deslocamento regimental possui finalidade relacionada sobretudo a aspectos de índole interna, voltado à organização da competência entre Turmas e Plenário, o IAC tem elementos de caráter externo, destinado à formação qualificada de precedente obrigatório. Os arts. 11 e 22 do RISTF versam apenas sobre deslocamento de competência, matéria distinta da sistemática de julgamento voltada à formação de precedente com procedimento estruturado, etapas definidas e participação ampliada de sujeitos processuais.

Por que seria incongruente excluir o Supremo Tribunal Federal da possibilidade de instaurar o incidente de assunção de competência?

Sendo o STF o vértice primordial do Poder Judiciário, seria incongruente admitir que todos os demais tribunais do país possam instaurar o IAC para consolidar entendimentos, prevenindo ou compondo divergência, exceto justamente o tribunal de cúpula, a quem incumbe o dever de guardar a Constituição Federal, definindo o sentido e alcance de suas normas e orientando a atuação dos demais órgãos jurisdicionais. Tal hermenêutica acarretaria desprestígio à posição institucional do STF e enfraqueceria o modelo de formação de precedentes, comprometendo o dever de coesão e coerência jurisprudencial.

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

APOSENTADORIA

O segurado filiado ao INSS que se enquadre na regra de transição do art. 3º da Lei 9.876/1999 não pode escolher a forma de cálculo prevista no art. 29, I e II, da Lei 8.213/1991, ainda que lhe seja mais vantajosa (não se admite a revisão da vida toda)

ODS 16

1. A declaração de constitucionalidade do art. 3º da Lei n. 9.876/1999 impõe que o dispositivo legal seja observado de forma cogente pelos demais órgãos do Poder Judiciário e pela Administração Pública, em sua interpretação textual, que não permite exceção. O segurado do INSS que se enquadre no dispositivo não pode optar pela regra definitiva prevista no art. 29, I e II, da Lei n. 8.213/1991, independentemente de lhe ser mais favorável.

2. Ficam modulados os efeitos dessa decisão para determinar:

a) a irrepetibilidade dos valores percebidos pelos segurados em virtude de decisões judiciais, definitivas ou provisórias, prolatadas até 5/4/24, data da publicação da ata de julgamento do mérito das ADI nºs 2.110/DF e 2.111/DF;

b) excepcionalmente, no presente caso, a impossibilidade de se cobrarem valores a título de honorários sucumbenciais, custas e perícias contábeis dos autores que buscavam, por meio de ações judiciais pendentes de conclusão até a referida data, a revisão da vida toda.

Ficam mantidas as eventuais repetições realizadas quanto aos valores a que se refere o item a) e os eventuais pagamentos quanto aos valores a que se refere o item b) efetuados.

STF. Plenário. RE 1.276.977 ED/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 26/11/2025 (Repercussão Geral – tema 1.102) (Info 1200).

ENTENDENDO A MUDANÇA FEITA PELA LEI 9.876/99 E A REGRA DE TRANSIÇÃO DO SEU ART. 3º

Forma de cálculo do salário de benefício

A Lei nº 8.213/91 trata sobre as regras aplicáveis aos benefícios pagos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O art. 29 desta lei prevê a forma como será calculado o salário de benefício.

Antes de prosseguirmos, o que é o salário de benefício?

Salário de benefício (SB) é um valor utilizado como base para se calcular a renda mensal do benefício que será pago. Em outras palavras, o SB é a base de cálculo utilizada para se estimar o valor do benefício que será pago.

Sobre o valor do SB incidirá uma alíquota prevista em lei e, assim, calcula-se o valor da renda mensal do benefício (RMB). Ex: o RMB da pensão por morte é igual a 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento.

Redação original do art. 29

O art. 29 da Lei nº 8.213/91, em sua redação original, determinava que o salário de benefício seria calculado a partir da média aritmética dos 36 maiores salários recebidos nos últimos 48 meses de trabalho. Confira a redação original do art. 29 da Lei nº 8.213/91:

Art. 29. O salário-de-benefício consiste na média aritmética simples de todos os últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data

da entrada do requerimento, até o máximo de 36 (trinta e seis), apurados em período não superior a 48 (quarenta e oito) meses. (Redação anterior à Lei nº 9.876/99)

Lei nº 9.876/99

Em 1999, foi editada a Lei nº 9.876, que alterou o art. 29, prevendo nova regra para o cálculo do salário de benefício. Qual foi a nova regra instituída pela Lei nº 9.876/99?

O valor da aposentadoria deveria levar em conta a média dos 80% maiores salários de toda a vida do trabalhador. Essa regra se aplica a todos que começaram a contribuir para o INSS depois da data de publicação da lei (novembro de 1999).

Veja como ficou a redação do art. 29 da Lei nº 8.213/91 após a alteração (é a redação atual):

Art. 29. O salário-de-benefício consiste:

I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;

II - para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo.

(Redação dada pela Lei nº 9.876/99)

De maneira geral, qual regra é mais favorável ao segurado:

1) a redação original do art. 29; ou

2) a redação dada pela Lei nº 9.876/99 (chamada de “regra definitiva prevista no art. 29”)?

A redação original do art. 29.

Na maioria dos casos, o cálculo feito com base na redação original do art. 29 é mais vantajoso para o segurado do que o cálculo feito seguindo a regra definitiva prevista no art. 29, I e II.

Considerando que a regra nova foi mais gravosa, previu-se uma regra de transição

Como houve uma mudança mais gravosa na forma de cálculo do salário de benefício, a Lei nº 9.876/99 resolveu estipular, em seu art. 3º, uma regra de transição para os segurados que já eram filiados à Previdência antes de 29/11/1999 (data de publicação da Lei nº 9.876/99):

Art. 3º Para o segurado filiado à Previdência Social até o dia anterior à data de publicação desta Lei, que vier a cumprir as condições exigidas para a concessão dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, no cálculo do salário-de-benefício será considerada a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a, no mínimo, oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, observado o disposto nos incisos I e II do caput do art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, com a redação dada por esta Lei.
(...)

Objetivo da regra de transição

A regra de transição teve um caráter protetivo. O objetivo do art. 3º da Lei nº 9.876/99 e seus parágrafos foi estabelecer regras de transição que garantissem que os segurados não fossem atingidos de forma abrupta por normas mais rígidas de cálculo dos benefícios.

Ocorre que nem sempre essa regra de transição do art. 3º será mais benéfica ao segurado. Vejamos abaixo.

EXEMPLO PARA VOCÊ ENTENDER COMO A REGRA DE TRANSIÇÃO, EM ALGUNS CASOS, PODE SER PIOR PARA O SEGURADO

Imagine a seguinte situação hipotética:

João foi contratado como empregado em 1976, ocasião em que passou a ser segurado filiado ao regime geral de previdência social (RGPS).

Depois de completar o tempo de contribuição necessário, João requereu ao INSS aposentadoria por tempo de contribuição.

A autarquia concedeu a aposentadoria com DIB (data do início do benefício) em 1º/10/2003.

O cálculo da renda inicial foi feito conforme as regras de transição previstas no art. 3º da Lei nº 9.876/99 (veja acima), o que resultou em proventos de aposentadoria no valor de R\$ 1.493,00 (RMI).

Ação de revisão

Passado algum tempo, João ajuizou ação pedindo a revisão do seu benefício.

Argumentou que, como o art. 29 da Lei nº 8.213/91 (na redação da Lei nº 9.876/99) - que prevê o cálculo do salário de benefício com base nas 80% maiores contribuições de todo o período contributivo -, já estava em vigor no momento da concessão de sua aposentadoria, teria o direito de optar pela aplicação dessa norma por lhe ser mais favorável.

Demonstrou que, se fosse considerado todo o seu histórico contributivo, conforme regra definitiva (atual redação do art. 29, I, da Lei nº 8.213/91), faria jus à RMI de R\$ 1.823,00 (maior do que foi calculada administrativamente). Isso porque desde a data da filiação ao RGP (1976) até a data do início do benefício de aposentadoria (2003) seriam considerados 28 anos de período contributivo. Por outro lado, com a aplicação da regra de transição, foram consideradas somente as maiores 80% contribuições vertidas em 9 anos, isto é, de 1994 (marco de retroação da regra transitória) até 2003.

Na prática forense, esse argumento do autor ficou conhecido como “revisão da vida toda”.

O pedido foi julgado improcedente em primeira e segunda instância.

Inconformado, o segurado interpôs recurso especial.

O STJ acolheu a argumentação do autor?

SIM. Em 2019, o STJ acolheu o pedido do recorrente e, sob o rito dos recursos repetitivos, fixou a seguinte tese:

Aplica-se a regra definitiva prevista no art. 29, I e II, da Lei nº 8.213/91, na apuração do salário de benefício, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 3º da Lei nº 9.876/99, aos segurados que ingressaram no Regime Geral da Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei nº 9.876/99.

STJ. 1ª Seção. REsp 1.596.203-PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 11/12/2019 (recurso repetitivo - Tema 999) (Info 662).

Isso significa que, em 2019, o STJ acolheu a tese da “revisão da vida toda”.

O Tribunal argumentou, em síntese, que:

- Vigora em matéria previdenciária, o chamado “direito ao melhor benefício”.
- O reconhecimento ao direito ao melhor benefício garante ao segurado o recebimento de prestação previdenciária mais vantajosa dentre aquelas cujos requisitos cumpre, assegurando, consequentemente, a prevalência do critério de cálculo que lhe proporcione a maior renda mensal, a partir do histórico de suas contribuições.
- A regra de transição do art. 3º da Lei nº 8.213/91 afirma que só serão consideradas as contribuições ocorridas a partir de julho de 1994. Ocorre que não se mostra razoável que o segurado tenha pagado contribuições anteriores à 1994 e que elas sejam simplesmente descartadas pelo INSS.
- O sistema de Previdência Social é regido pelo princípio contributivo, decorrendo de tal princípio a consequência de haver, necessariamente, uma relação entre custeio e benefício. Logo, não se pode admitir que tendo o segurado realizado melhores contribuições antes de julho de 1994, tais pagamentos sejam simplesmente desprezados no momento da concessão de seu benefício.
- As regras de transição são pensadas para beneficiar a pessoa que foi atingida pela nova legislação. Justamente por isso, se a regra de transição é mais gravosa que a nova lei, esta regra não incidirá, devendo ser simplesmente aplicada a nova lei.

- Assim, a regra de transição, como tal, somente deve ser aplicada se a regra nova não for mais benéfica ao segurado. Logo, se a média dos 80% maiores salários de contribuição do autor (regra nova) resultar em um salário de benefício maior que a média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 (regra de transição), deve-se aplicar a nova regra, assegurando a percepção ao melhor benefício, que melhor refletia o seu histórico contributivo com o RGPS.

O STF, inicialmente, também acolheu a revisão da vida toda

Em 2022, o STF manteve o acórdão do STJ:

O segurado que implementou as condições para o benefício previdenciário após a vigência da Lei nº 9.876, de 26.11.1999, e antes da vigência das novas regras constitucionais, introduzidas pela EC 103/2019, tem o direito de optar pela regra definitiva, caso esta lhe seja mais favorável.

STF. Plenário. RE 1276977/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 1/12/2022 (Repercussão Geral – Tema 1102) (Info 1078).

Isso significa que, em 2022, o STF acolheu a tese da “revisão da vida toda”.

Obs: na época, foram opostos embargos de declaração contra esse acórdão. Vamos ver daqui a pouco o que o STF decidiu nos embargos. Antes, contudo, veja como o STF mudou de entendimento ao julgar as ADIs 2.110 e 2.111.

STF MUDOU DE POSIÇÃO E PASSOU A ENTENDER QUE NÃO CABE A REVISÃO DA VIDA TODA (SEGURADO NÃO PODE ESCOLHER A REGRA MAIS FAVORÁVEL A ELE)

O caso concreto foi o seguinte:

Vimos acima que a decisão do STF sobre a revisão da vida toda foi proferida em um recurso extraordinário. Ocorre que a constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 9.876/99 já estava sendo discutida em dois outros processos de controle abstrato de constitucionalidade.

Isso porque, em 1999, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos – CNTM e o Partido Comunista do Brasil (PC do B) ajuizaram duas ADIs contra a Lei nº 9.876/99.

Os autores alegaram que a regra que exclui do cálculo do valor de aposentadoria os salários anteriores a julho de 1994 seria inconstitucional.

Os autores queriam que o STF dissesse que a regra de transição do art. 3º da Lei nº 9.876/99 só fosse aplicada se benéfica ao segurado.

Em palavras mais simples, os autores queriam o mesmo que João conseguiu no exemplo acima mencionado, ou seja, que o STF dissesse que é constitucional a revisão da vida toda.

O STF concordou com os argumentos do autor? O segurado tem o direito de escolher se vai utilizar, ou não, a regra do art. 3º da Lei nº 9.876/99 no cálculo da sua aposentadoria? O STF, ao julgar essas duas ações, continuou afirmando ser possível a revisão da vida toda?

NÃO.

O STF mudou seu entendimento e passou a decidir que não é possível a revisão da vida toda. A Corte concluiu que:

A regra de transição prevista no art. 3º da Lei nº 9.876/99, que exclui os salários anteriores a julho de 1994 do cálculo da aposentadoria, é de aplicabilidade obrigatória (tem natureza cogente).

Assim, é vedado ao segurado escolher uma outra forma de cálculo diferente do art. 3º, ainda que lhe seja mais benéfica.

Plenário. ADI 2.110/DF e ADI 2.111/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 21/03/2024 (Info 1129).

O texto constitucional veda, como regra, a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios (art. 201, § 1º, CF/88).

Assim, para o segurado que se filiou à Previdência Social até o dia anterior à data da publicação da Lei nº 9.876/99, é impositiva a regra que considera a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a, no mínimo, 80% de todo o período contributivo decorrido desde a competência de julho de 1994 (art. 3º da Lei nº 9.876/99).

Não há margem de escolha para que esses beneficiários optem pela regra definitiva (art. 29, I e II, Lei nº 8.213/91), aplicável para os que se filiaram após a publicação da referida lei e que leva em consideração a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% dos salários de contribuição de todo o período contributivo para efeito de cálculo de benefício previdenciário.

Tese fixada pelo STF:

A declaração de constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 9.876/99 impõe que o dispositivo legal seja observado de forma cogente pelos demais órgãos do Poder Judiciário e pela administração pública, em sua interpretação textual, que não permite exceção.

O segurado do INSS que se enquadre no dispositivo não pode optar pela regra definitiva prevista no art. 29, incisos I e II, da Lei nº 8.213/91, independentemente de lhe ser mais favorável.

Plenário. ADI 2.110/DF e ADI 2.111/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 21/03/2024 (Info 1129).

Com base nesse entendimento, o Plenário do STF explicitou que o art. 3º da Lei nº 9.876/99 tem natureza cogente, não tendo o segurado o direito de opção por critério diverso.

Por que houve essa mudança de entendimento?

O motivo principal foi a alteração na composição do STF.

Na primeira votação do Tema 1.102 (RE 1276977/DF) seis Ministros votaram a favor da revisão da vida toda: Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Cármem Lúcia, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski.

Ocorre que, no momento do julgamento das ADI 2.110 e 2.111, três Ministros que haviam votado a favor estavam aposentados (Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber). O Ministro André Mendonça, que entrou no lugar de Marco Aurélio, votou a favor da revisão da vida toda. No entanto, os Ministros Cristiano Zanin e Flávio Dino, que assumiram nas vagas de Lewandowski e Weber, votaram contra a revisão.

NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, O STF MODIFICOU A TESE FIXADA NO TEMA 1.102 (RE 1276977)

O que aconteceu com o Tema 1.102 (RE 1276977)?

Como explicado acima, foram opostos embargos contra esse acórdão.

No julgamento dos embargos, o STF alinhou o entendimento ao que havia sido decidido nas ADI 2.110 e 2.111 acima explicadas.

O segurado filiado ao INSS que se enquadre na regra de transição do art. 3º da Lei nº 9.876/1999 não pode escolher a forma de cálculo prevista no art. 29, I e II, da Lei nº 8.213/1991, ainda que lhe seja mais vantajosa.

STF. Plenário. RE 1.276.977 ED/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 26/11/2025 (Repercussão Geral – tema 1.102) (Info 1200).

Veja as novas teses fixadas pelo STF:

1. A declaração de constitucionalidade do art. 3º da Lei n. 9.876/1999 impõe que o dispositivo legal seja observado de forma cogente pelos demais órgãos do Poder Judiciário e pela Administração Pública, em sua interpretação textual, que não permite exceção. O segurado do INSS que se enquadre no dispositivo não pode optar pela regra definitiva prevista no art. 29, I e II, da Lei n. 8.213/1991, independentemente de lhe ser mais favorável.

2. Ficam modulados os efeitos dessa decisão para determinar:

- a) a irrepetibilidade dos valores percebidos pelos segurados em virtude de decisões judiciais, definitivas ou provisórias, prolatadas até 5/4/24, data da publicação da ata de julgamento do mérito das ADI nºs 2.110/DF e 2.111/DF;
- b) excepcionalmente, no presente caso, a impossibilidade de se cobrarem valores a título de honorários sucumbenciais, custas e perícias contábeis dos autores que buscavam, por meio de ações judiciais pendentes de conclusão até a referida data, a revisão da vida toda.

Ficam mantidas as eventuais repetições realizadas quanto aos valores a que se refere o item a) e os eventuais pagamentos quanto aos valores a que se refere o item b) efetuados.

STF. Plenário. RE 1.276.977 ED/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 26/11/2025 (Repercussão Geral – tema 1.102) (Info 1200).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por maioria, diante da superveniência do julgamento de mérito das ADIs nº 2.110/DF e 2.111/DF, acolheu os embargos de declaração, com efeitos infringentes para: i) cancelar a tese de repercussão geral anteriormente fixada no Tema 1.102 da repercussão geral; ii) firmar, em substituição, a tese acima descrita e iii) revogar a suspensão dos processos que tratam da matéria discutida no referido tema.

DIREITO DO TRABALHO

CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

Os sindicatos não podem cobrar retroativamente a contribuição assistencial de trabalhadores não sindicalizados referente ao período em que o STF considerava inconstitucional essa cobrança, devendo o valor ser razoável e garantido o livre direito de oposição

ODS 8, 10, 16 E 17

Caso hipotético: João, operador de máquinas desde 2015, nunca se filiou ao sindicato de sua categoria. Em 2017, o STF firmou, no Tema 935, a tese de que era inconstitucional a cobrança de contribuição assistencial de empregados não sindicalizados. Contudo, em setembro de 2023, ao julgar embargos de declaração, o STF alterou seu entendimento, passando a admitir a cobrança da contribuição de todos os trabalhadores da categoria, desde que assegurado o direito de oposição. Após a mudança jurisprudencial, o sindicato passou a cobrar retroativamente a contribuição dos últimos cinco anos e criou obstáculos ao exercício do direito de oposição, exigindo comparecimento presencial em horário comercial e carta manuscrita, além de manter o sistema online constantemente fora do ar. Diante dessa situação, o Ministério Público do Trabalho apresentou embargos de declaração ao STF, requerendo a vedação da cobrança retroativa, a proibição de interferências no direito de oposição e a fixação de valores razoáveis.

O STF acolheu os embargos com efeitos integrativos, determinando que:

- i) é vedada a cobrança retroativa relativa ao período em que a contribuição era considerada inconstitucional;
- ii) é inadmissível qualquer interferência que limite ou dificulte o direito de oposição do trabalhador; e
- iii) o valor da contribuição deve ser razoável, respeitando a capacidade econômica da categoria e sendo fixado de forma transparente e democrática.

O reconhecimento da constitucionalidade da contribuição assistencial não autoriza a cobrança retroativa dos empregados não sindicalizados durante o período em que reconhecida sua inconstitucionalidade por força de decisão do STF, posteriormente retificada, tendo em vista os princípios da segurança jurídica e confiança legítima.

É indevida qualquer interferência de terceiros, sejam empregadores ou sindicatos, com o objetivo de dificultar ou limitar o direito de livre oposição ao pagamento da contribuição assistencial. Os trabalhadores devem dispor de meios acessíveis e eficazes para formalizar sua oposição, assegurando-lhes o uso dos mesmos canais disponíveis para a sindicalização.

A fixação de valores razoáveis e compatíveis com a capacidade econômica da categoria resguarda não apenas os trabalhadores, mas também a própria entidade sindical. A adoção de parâmetros justos e razoáveis tende a reduzir o número de manifestações de oposição, promovendo maior adesão e coesão da base de trabalhadores em torno dos objetivos coletivos da entidade.

São constitucionais — e não violam os princípios da liberdade de associação sindical (art. 8º, caput, CF/88), da segurança jurídica e da confiança legítima — as cláusulas de acordo ou convenção coletiva que instituem contribuição assistencial a todos os empregados da categoria, inclusive não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição, vedada a cobrança retroativa em relação ao período em que prevaleceu o entendimento do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade da exigência.

STF. Plenário. ARE 1.018.459 ED-ED/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 26/11/2025 (Info 1200).

Imagine a seguinte situação hipotética:

João trabalha como operador de máquinas em uma indústria metalúrgica em Curitiba desde 2015.

Ele nunca quis se filiar ao Sindicato dos Metalúrgicos da região.

Em 2017, o STF, ao julgar o Tema 935 da repercussão geral, firmou a tese de que era inconstitucional a cobrança de contribuição assistencial de empregados não sindicalizados:

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. 2. Acordos e convenções coletivas de trabalho. Imposição de contribuições assistenciais compulsórias descontadas de empregados não filiados ao sindicato respectivo. Impossibilidade. Natureza não tributária da contribuição. Violação ao princípio da legalidade tributária. Precedentes. 3. Recurso extraordinário não provido. Reafirmação de jurisprudência da Corte.

(ARE 1018459 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-046 DIVULG 09-03-2017 PUBLIC 10-03-2017)

Com isso, João ficou tranquilo sabendo que não seria obrigado a contribuir para um sindicato ao qual não era filiado.

Ocorre que, em setembro de 2023, o STF, ao julgar embargos de declaração contra o acórdão acima transscrito, mudou seu entendimento e passou a admitir a cobrança da contribuição assistencial inclusive dos trabalhadores não sindicalizados, desde que fosse assegurado o direito de oposição:

Embargos de declaração em processo paradigma da sistemática da repercussão geral. (...)

5. A constitucionalidade das contribuições assistenciais, respeitado o direito de oposição, facilita a trabalhadores e sindicatos instrumento capaz de, ao mesmo tempo, recompor a autonomia financeira do sistema sindical e concretizar o direito à representação sindical sem ferir a liberdade de associação dos trabalhadores.

6. Embargos de declaração conhecidos e providos em parte para retificar a tese da repercussão geral, que passa a ter a seguinte redação: “É constitucional a instituição, por acordo ou convenção coletivos, de contribuições assistenciais a serem impostas a todos os empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição.”

(ARE 1018459 ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-10-2023 PUBLIC 30-10-2023)

Com a mudança, o Sindicato decidiu cobrar retroativamente a contribuição dos últimos cinco anos, exigindo o pagamento imediato dos valores de todos os empregados da categoria, inclusive dos que nunca haviam se filiado ao sindicato.

Além disso, para dificultar o exercício do direito de oposição, o sindicato estabeleceu que os trabalhadores deveriam comparecer pessoalmente à sede sindical, em horário comercial, e entregar uma carta manuscrita de próprio punho. O site criado para receber essas manifestações estava constantemente fora do ar, gerando longas filas e confusão nas portas da entidade.

Diante disso, o Ministério Público do Trabalho apresentou embargos ao STF, requerendo que fosse fixado claramente que:

- 1) Não seria possível a cobrança retroativa da contribuição relativa ao período em que o STF considerava a cobrança inconstitucional (2017 a 2023), por respeito aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima;
- 2) Empregadores e sindicatos não poderiam dificultar ou interferir no exercício do direito de oposição dos trabalhadores;
- 3) O valor da contribuição assistencial deveria ser razoável e compatível com a capacidade econômica dos trabalhadores da categoria.

O STF concordou com os argumentos do Ministério Público e acatou os embargos com efeitos integrativos, determinando que:

- 1) Fica vedada a cobrança retroativa da contribuição assistencial referente ao período em que ela era considerada inconstitucional;
- 2) É inadmissível qualquer interferência de terceiros (como sindicatos ou empregadores) que limite ou dificulte o direito de oposição do trabalhador;
- 3) O valor da contribuição assistencial deve ser razoável, devendo respeitar a capacidade econômica da categoria e ser fixado de maneira transparente e democrática, preferencialmente em assembleia.

Vamos entender com calma os argumentos do STF.

Impossibilidade de cobrança retroativa da contribuição assistencial

Conforme vimos acima, em fevereiro de 2017, o Plenário do STF reafirmou sua jurisprudência no sentido de que era inconstitucional a instituição de contribuições assistenciais que se impusessem compulsoriamente a empregados não sindicalizados.

Com base nessa decisão, durante mais de cinco anos os trabalhadores que não eram filiados aos sindicatos deixaram de recolher a referida contribuição.

Ocorre que, em setembro de 2023, após intensos debates e sucessivos pedidos de vista, o STF alterou seu posicionamento e passou a admitir a cobrança da contribuição assistencial inclusive dos trabalhadores não sindicalizados, desde que lhes fosse assegurado o direito de oposição.

Surgiu então a dúvida: os sindicatos poderiam cobrar retroativamente os valores referentes ao período em que a contribuição não foi exigida?

O STF respondeu que não.

A cobrança retroativa violaria os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima.

A fixação da tese anterior, em sede de repercussão geral, em 2017, gerou legítima confiança da sociedade em sua aplicação. Os empregados não sindicalizados criaram expectativa legítima de que não seriam compelidos ao pagamento da contribuição assistencial enquanto vigorasse aquele entendimento.

Assim, diante da mudança de entendimento do STF, ficou vedada a cobrança retroativa da contribuição assistencial, de modo a evitar surpresa indevida aos trabalhadores que confiaram legitimamente na orientação jurisprudencial anterior.

Impossibilidade de interferência de terceiros no direito de oposição

Ao reconhecer a constitucionalidade da contribuição assistencial para trabalhadores não sindicalizados, o STF condicionou essa possibilidade à garantia do direito de oposição. Essa solução busca equilibrar dois valores constitucionais igualmente relevantes: de um lado, a manutenção do sistema sindical previsto no art. 8º da Constituição Federal; de outro, a liberdade de associação do trabalhador, que não pode ser compelido a contribuir para entidade à qual não deseja se vincular.

O mecanismo funciona da seguinte forma: após a devida convocação de assembleia para garantir ampla divulgação sobre a cobrança, deve-se assegurar ao trabalhador a possibilidade de manifestar sua oposição ao pagamento. Caso não se oponha, a contribuição será descontada; caso manifeste oposição, ficará dispensado do pagamento, embora continue se beneficiando dos resultados das negociações coletivas.

O Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, citou diversos casos noticiados pela imprensa em que entidades sindicais impuseram obstáculos à manifestação dos trabalhadores. Algumas exigiam a apresentação presencial da oposição mediante entrega de carta na sede do sindicato, por vezes com prazos bastante reduzidos. Em outras situações, trabalhadores denunciavam dificuldades para formalizar a oposição por meio de sites que frequentemente apresentavam falhas ou ficavam indisponíveis, ocasionando longas filas nas portas das entidades.

Diante desse cenário, o STF registrou expressamente que é indevida qualquer intervenção de terceiros, sejam empregadores ou sindicatos, com o objetivo de dificultar ou limitar o direito de livre oposição ao pagamento da contribuição assistencial.

Razoabilidade dos valores cobrados a título de contribuição assistencial

O valor da contribuição assistencial precisa ser fixado em patamar razoável e compatível com a capacidade econômica da categoria.

A adoção de parâmetros justos e razoáveis resguarda não apenas os trabalhadores, mas também a própria entidade sindical. Isso porque valores equilibrados tendem a reduzir o número de manifestações de oposição, promovendo maior adesão e coesão da base de trabalhadores em torno dos objetivos coletivos da entidade. Contribuições excessivas incentivam os trabalhadores a exercerem o direito de oposição, enfraquecendo financeiramente o sindicato; valores justos, por outro lado, estimulam a aceitação da cobrança.

Por essa razão, a definição do valor da contribuição assistencial deve ser construída de forma transparente e democrática, fundamentada nas reais necessidades sindicais e deliberada em assembleia, sempre buscando o equilíbrio entre o custeio das atividades e o respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

Dispositivo

Ante o exposto, o STF acolheu os embargos de declaração, com efeitos integrativos, para determinar que:

- i) fica vedada a cobrança retroativa da contribuição assistencial em relação ao período em que o STF mantinha o entendimento pela sua inconstitucionalidade;
- ii) seja assegurada a impossibilidade de interferência de terceiros no livre exercício do direito de oposição; e que
- iii) o valor da contribuição assistencial observe critérios de razoabilidade e seja compatível com a capacidade econômica da categoria.

Resumindo

São constitucionais — e não violam os princípios da liberdade de associação sindical (art. 8º, caput, CF/88), da segurança jurídica e da confiança legítima — as cláusulas de acordo ou convenção coletiva que instituem contribuição assistencial a todos os empregados da categoria, inclusive não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição, vedada a cobrança retroativa em relação ao período em que prevaleceu o entendimento do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade da exigência.

STF. Plenário. ARE 1.018.459 ED-ED/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 26/11/2025 (Info 1200).

Como o tema já foi cobrado em prova:

Ano: 2024 Banca: CESPE CEBRASPE - Prova: CESPE/CEBRASPE - Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim - Procurador - 2024

Julgue os itens subsequentes, acerca da validade constitucional de disposições em instrumentos de negociação coletiva do trabalho, à luz da jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal.

É constitucional a instituição, por acordo ou convenção coletivos de trabalho, de contribuições assistenciais a serem impostas a todos os empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição. (Correto)

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional — por ofender o princípio da vedação ao retrocesso — lei estadual que dispõe sobre o transporte de animais de assistência emocional e de serviço nas cabines das aeronaves em voos operados em seu âmbito, restringindo direitos assegurados, em normas gerais, a pessoas com deficiência. ()
- 2) É inconstitucional lei estadual que prevê a isenção do pagamento de passagens às pessoas hipossuficientes acometidas por câncer limitada à quantidade de assentos gratuitos já estabelecida para as pessoas com deficiência. Essa lei fere o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão celebrados entre as empresas prestadoras do serviço público de transporte coletivo e o poder público estadual. ()
- 3) Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição. ()
- 4) É inconstitucional a norma do regimento interno de Assembleia Legislativa que utiliza a idade como critério de desempate nas eleições para os cargos de sua mesa diretora. ()
- 5) O Incidente de Assunção de Competência - IAC (art. 947, CPC/2015) pode ser, excepcionalmente, instaurado nos processos da competência originária e nas hipóteses da competência recursal ordinária do STF, mediante proposição do respectivo relator, assentado o não cabimento de recurso na hipótese de não ser proposto o incidente. ()
- 6) O segurado filiado ao INSS que se enquadre na regra de transição do art. 3º da Lei nº 9.876/1999 não pode escolher a forma de cálculo prevista no art. 29, I e II, da Lei nº 8.213/1991, ainda que lhe seja mais vantajosa. ()
- 7) São inconstitucionais as cláusulas de acordo ou convenção coletiva que instituem contribuição assistencial a todos os empregados da categoria, inclusive não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição, vedada a cobrança retroativa em relação ao período em que prevaleceu o entendimento do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade da exigência. ()

Gabarito

1. C | 2. E | 3. C | 4. E | 5. C | 6. C | 7. E