

Informativo comentado: Informativo 1203-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- *STF reconheceu a existência de racismo estrutural no Brasil; contudo, diante da adoção de políticas públicas específicas destinadas ao seu enfrentamento, entendeu que não existe um estado de coisas inconstitucional.*

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

- *É possível celebração de acordo em ADI; o voting cap imposto à União pela Lei nº 14.182/21 (desestatização da Eletrobras) é constitucional, desde que assegurada a prerrogativa de indicar membros nos conselhos da companhia como forma de compensar a restrição do poder de voto.*

TRIBUNAL DE CONTAS

- *Os Tribunais de Contas dos Municípios (TCM) devem prestar contas perante o Tribunal de Contas do Estado, e não perante a Assembleia Legislativa, por serem órgãos estaduais sujeitos ao modelo de controle externo previsto na Constituição Federal.*

PODER JUDICIÁRIO

- *A pena de disponibilidade prevista no art. 57, caput e §§ 1º e 2º da LOMAN, regulamentada pela Resolução CNJ 563/2024, é constitucional.*

INDÍGENAS

- *São inconstitucionais dispositivos da Lei 14.701/2023 que (i) condicionam o conceito de terra tradicionalmente ocupada à 'data da promulgação da Constituição Federal' e (ii) reproduzem, direta ou indiretamente, a lógica do 'marco temporal'.*

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

EXECUÇÃO

- *É constitucional a criação, por resolução de Tribunal de Justiça, de órgão especializado para processar cumprimentos de sentença em regime de cooperação jurisdicional.*

DIREITO PENAL

LEI MARIA DA PENHA

- *Teses fixadas pelo STF sobre o afastamento da mulher do local de trabalho por força do art. 9º, § 2º, II, da Lei de Violência Doméstica.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

BENEFÍCIOS FISCAIS

- *Os benefícios fiscais de ICMS e IPI concedidos aos defensivos agrícolas (agrotóxicos) são constitucionais, pois não violam os direitos à saúde, ao meio ambiente equilibrado nem os princípios da seletividade e da capacidade contributiva.*

MULTAS TRIBUTÁRIAS

- *Limites qualitativos e quantitativos fixados pelo STF para as multas decorrentes do descumprimento de deveres instrumentais.*

TAXAS

- *Estados não podem cobrar taxa pela emissão de atestados pelo Corpo de Bombeiros quando o documento for solicitado para defesa de direitos ou esclarecimento de situações de interesse pessoal.*

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

APOSENTADORIA

- *É constitucional a regra de que a aposentadoria por incapacidade permanente será calculada com base em 60% da média dos salários de contribuição (art. 26, § 2º, III, EC nº 103/2019).*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

STF reconheceu a existência de racismo estrutural no Brasil; contudo, diante da adoção de políticas públicas específicas destinadas ao seu enfrentamento, entendeu que não existe um estado de coisas inconstitucional

Importante!!!

ODS 16

Sete partidos políticos ingressaram, no STF, com uma ADPF pedindo o reconhecimento de que existe racismo estrutural no Brasil e de que haveria um estado de coisas inconstitucional. A ação ficou conhecida como “ADPF Vidas Negras”.

O STF reconheceu a existência de racismo estrutural no Brasil. Contudo, rejeitou o pedido para que fosse declarado o estado de coisas inconstitucional. Isso porque embora o racismo estrutural seja grave e persistente, não se configura omissão absoluta do Estado, requisito essencial para a caracterização do ECI.

Existem políticas públicas em andamento voltadas ao enfrentamento do racismo, ainda que insuficientes, como o Estatuto da Igualdade Racial, a Lei de Cotas para universidades e a Lei de Cotas em concursos públicos federais.

Mesmo sem declarar o ECI, o STF determinou a elaboração de um Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural no prazo de 12 meses após o trânsito em julgado.

O governo federal deverá revisar o PLANAPIR ou elaborar plano autônomo, contendo medidas concretas nas áreas de saúde, segurança pública, segurança alimentar, proteção da vida e reparação histórica.

O Judiciário, os Ministérios Públicos, as Defensorias e as autoridades policiais deverão criar protocolos de atuação e atendimento voltados à população negra, para eliminar tratamentos discriminatórios e abordagens baseadas em perfil racial.

Determinou-se a capacitação de professores para o ensino de história e cultura afro-brasileira e a realização de campanhas públicas contra o racismo e contra a intolerância religiosa direcionada a religiões de matriz africana.

Os mecanismos de financiamento cultural, como a Lei Rouanet, devem priorizar projetos com presença relevante de pessoas negras.

O plano contará com participação da sociedade civil, será submetido à homologação pelo STF e fiscalizado pelo CNJ, por meio do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário.

STF. Plenário. ADPF 973/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/12/2025 (Info 1203).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 13 de maio de 2022, data que marca o aniversário da abolição da escravidão, sete partidos políticos (PT, PSOL, PSB, PCdoB, Rede, PDT e PV) ingressaram, no STF, com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) para discutir o racismo estrutural no Brasil.

Essa iniciativa foi provocada por uma articulação de mais de 250 organizações do movimento negro. A ação ficou conhecida como “ADPF Vidas Negras”.

Os partidos sustentaram que ações e omissões sistemáticas do Estado brasileiro resultam em violação massiva dos direitos fundamentais da população negra — especialmente o direito à vida, à igualdade, à segurança, à saúde e à alimentação (arts. 5º e 6º da CF), bem como à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Apontaram a alta letalidade policial contra pessoas negras, o hiperencarceramento de jovens negros pela política de drogas, a ausência histórica de um plano de inserção da população negra após a abolição e o desmonte de políticas públicas voltadas à saúde e redistribuição de renda.

Argumentos jurídicos

Os autores afirmaram que o Estado brasileiro viola, de forma massiva e persistente, os direitos fundamentais da população negra, especificamente os direitos à vida, à saúde, à segurança e à dignidade. Segundo os autores, o Brasil vivenciava um cenário de racismo estrutural e institucional, manifestado, por exemplo, na alta letalidade da violência policial contra pessoas negras e no encarceramento em massa de jovens negros, fatores comparados a um “genocídio permanente” dessa população.

Diante disso, os autores argumentaram que o Brasil vive um “estado de coisas inconstitucional” na questão racial.

Os partidos pediram, entre outras providências:

- a) o reconhecimento formal da existência de racismo estrutural no Brasil;
- b) a declaração do estado de coisas inconstitucional;
- c) a elaboração de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo; e
- d) a imposição de obrigações concretas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para combater essas violações.

O STF concordou com os argumentos invocados pelos partidos autores?

Em parte.

O STF reconheceu, por unanimidade, a existência de racismo estrutural no Brasil e de graves violações a preceitos fundamentais da população negra.

Contudo, por maioria (8 x 3), rejeitou o pedido para que fosse declarada a existência de um “estado de coisas inconstitucional”.

Mesmo sem essa declaração do ECI, o STF determinou a elaboração de um Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural em até 12 meses.

Vamos entender com calma.

O que é o racismo estrutural sob a perspectiva jurídica?

Racismo estrutural não é apenas o ato isolado de uma pessoa que discrimina outra por causa da cor da pele. É algo muito maior e mais profundo do que isso.

Trata-se de um fenômeno histórico e social que impregna as instituições e as relações sociais, produzindo prejuízos sistemáticos (conscientes ou inconscientes) contra grupos racializados, especialmente a população negra.

O racismo estrutural significa que a desigualdade racial não decorre apenas de atitudes individuais discriminatórias, mas está enraizada no próprio funcionamento das instituições, no modo como o Estado presta serviços, aplica a lei, distribui recursos e organiza políticas públicas. É uma engrenagem que

perpetua desvantagens para a população negra mesmo sem que haja, necessariamente, intenção discriminatória explícita em cada ato.

Isso acontece porque o Brasil escravizou pessoas negras por mais de três séculos e, quando aboliu a escravidão em 1888, simplesmente não criou nenhum mecanismo de inserção dessa população na vida social e econômica do país. O resultado foi que as gerações seguintes herdaram um ciclo de pobreza e exclusão que se perpetua até hoje.

Na prática, isso se traduz em dados concretos: pessoas negras morrem mais pela violência policial, têm mais insegurança alimentar, menos acesso à saúde, maior taxa de encarceramento e menor presença em cargos de liderança, tanto no setor público quanto no privado. Essa desigualdade se reproduz dentro das próprias instituições do Estado, o que o STF também chamou de “**racismo institucional**”, consistente na incapacidade das organizações públicas de prestar um serviço adequado e igualitário às pessoas negras. O reconhecimento formal desse conceito pelo STF representa uma evolução jurisprudencial relevante porque revela a necessidade da implementação de políticas antirracistas contínuas e coordenadas.

Conclusão do STF quanto a isso:

Reconhece-se a existência de racismo estrutural no Brasil, decorrente de graves violações sistemáticas a direitos fundamentais da população negra.

STF. Plenário. ADPF 973/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/12/2025 (Info 1203).

O que é o “estado de coisas inconstitucional” (ECI)?

O Estado de Coisas Inconstitucional ocorre quando....

- verifica-se a existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais,
- causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar tal conjuntura;
- de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público e a atuação de uma pluralidade de autoridades podem modificar a situação inconstitucional.

Obs.: conceito baseado nas lições de Carlos Alexandre de Azevedo Campos (O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>), artigo cuja leitura se recomenda.

Exemplo: no sistema prisional brasileiro existe um verdadeiro “Estado de Coisas Inconstitucional” (reconhecido pelo STF em 2015, na ADPF 347).

A ideia de que pode existir um Estado de Coisas Inconstitucional e que a Suprema Corte do país pode atuar para corrigir essa situação surgiu na Corte Constitucional da Colômbia, em 1997, com a chamada “Sentencia de Unificación (SU)”. Foi aí que primeiro se utilizou essa expressão.

Depois disso, a técnica já teria sido empregada em mais nove oportunidades naquela Corte.

Existe também notícia de utilização da expressão pela Corte Constitucional do Peru.

Requisitos para o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional

Configura-se o ECI quando estão presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) violação massiva de direitos fundamentais que afete grande número de pessoas;
- b) caráter contínuo e estrutural dessas violações;
- c) falha reiterada e prolongada do poder público em enfrentar o problema;
- d) necessidade de atuação coordenada de múltiplos Poderes e órgãos; e
- e) impossibilidade de correção por um único ato ou órgão isolado.

O ECI é uma espécie de “diagnóstico judicial de falência sistêmica”. O Judiciário constata que o Estado como um todo está falhando de forma tão grave e prolongada em proteger direitos fundamentais que é preciso uma intervenção judicial ampla e coordenada para corrigir o problema.

O que a Corte Constitucional do país faz após constatar a existência de um ECI?

O ECI gera um “litígio estrutural”, ou seja, existe um número amplo de pessoas que são atingidas pelas violações de direitos. Diante disso, para enfrentar litígio dessa espécie, a Corte terá que fixar “remédios estruturais” voltados à formulação e execução de políticas públicas, o que não seria possível por meio de decisões mais tradicionais.

A Corte adota, portanto, uma postura de ativismo judicial estrutural diante da omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, que não tomam medidas concretas para resolver o problema, normalmente por falta de vontade política.

Existe no Brasil um “estado de coisas inconstitucional” no combate ao racismo?

NÃO.

A maioria dos Ministros (8 a 3) entendeu que, embora o racismo estrutural seja uma realidade grave e persistente, não se configura omissão absoluta do Estado, requisito essencial para a caracterização do ECI. Para o STF:

Diante da adoção de políticas públicas específicas destinadas ao seu enfrentamento, em especial para sanar omissões históricas, afasta-se o estado de coisas inconstitucional.

STF. Plenário. ADPF 973/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/12/2025 (Info 1203).

Já existem políticas públicas em andamento voltadas ao enfrentamento do racismo, ainda que insuficientes. Podem ser citadas como exemplos:

- a criação do Ministério da Igualdade Racial;
- o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010);
- a Lei de Cotas para universidades e escolas técnicas federais (Lei 12.711/2012);
- a Lei de Cotas em concursos públicos federais (Lei 12.990/2014), recentemente prorrogada e ampliada pela Lei nº 15.142/2025 (que elevou a reserva de vagas de 20% para 30%);
- a existência de diversos programas governamentais de promoção da igualdade racial.

Nesse contexto, observa-se que o Brasil não está inerte em sua missão constitucional de combate ao racismo, pois há diversas políticas públicas em andamento para enfrentá-lo. Essa circunstância afasta um dos requisitos para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional: a **prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para a garantia desses direitos.**

O Ministro Cristiano Zanin afirmou que se deve diferenciar “insuficiência de providências” de “omissão absoluta”. Talvez as providências já adotadas tenham sido insuficientes para acabar com o racismo estrutural no Brasil. No entanto, não se pode dizer que exista uma omissão absoluta.

O Ministro Alexandre de Moraes foi enfático ao sustentar que o racismo estrutural existe como realidade social, mas que não se pode afirmar a existência de um racismo estrutural do Estado voltado a exterminar a população negra. Para ele, a criação de órgãos de igualdade racial, leis protetivas e ações afirmativas ao longo de décadas evidencia que não há omissão absoluta.

Três ministros ficaram parcialmente vencidos por defenderem, adicionalmente, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional: Cármen Lúcia, Flávio Dino e Edson Fachin.

As medidas estruturais determinadas pelo STF

Embora tenha rejeitado o ECI, o STF determinou um conjunto de providências concretas, a serem implementadas pelo Poder Executivo Federal no prazo de 12 meses após o trânsito em julgado:

1) Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural

O governo federal deve revisar o PLANAPIR (Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, instituído pelo Decreto 6.872/2009) ou elaborar plano autônomo, contendo:

- medidas concretas nas áreas de saúde, segurança pública, segurança alimentar e proteção da vida;
- medidas de reparação histórica com construção de memória e valorização cultural;
- revisão dos procedimentos de cotas para educação e emprego; e
- instrumentos de monitoramento com metas, indicadores e prazos.

2) Protocolos de atendimento antirracistas

O Poder Judiciário, os Ministérios Públicos, as Defensorias Públicas e as autoridades policiais deverão criar protocolos de atuação e atendimento voltados à população negra, com o objetivo de padronizar boas práticas, eliminar tratamentos discriminatórios e evitar abordagens baseadas em perfil racial.

3) Educação e conscientização

Deve-se promover a capacitação de professores para o ensino de história e cultura afro-brasileira, conforme a Lei 10.639/2003, e realizar campanhas públicas contra o racismo e contra a intolerância religiosa direcionada a religiões de matriz africana, por meio da SECOM e das mídias institucionais dos Três Poderes.

4) Incentivos culturais e programas sociais

Os mecanismos de financiamento cultural, como a Lei Rouanet, devem priorizar projetos com presença relevante de pessoas negras.

Também se determinou a ampliação de programas como o Programa Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, o Plano Juventude Negra Viva e o monitoramento da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

5) Governança e fiscalização

O plano deve contar com participação ampla da sociedade civil e será submetido à homologação pelo STF. A fiscalização ficará a cargo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por intermédio do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário, que também deverá formular mecanismos de monitoramento de ações afirmativas no ingresso de servidores e magistrados.

Em suma:

Sete partidos políticos ingressaram, no STF, com uma ADPF pedindo o reconhecimento de que existe racismo estrutural no Brasil e de que haveria um estado de coisas inconstitucional. A ação ficou conhecida como “ADPF Vidas Negras”.

O STF reconheceu a existência de racismo estrutural no Brasil. Contudo, rejeitou o pedido para que fosse declarado o estado de coisas inconstitucional. Isso porque embora o racismo estrutural seja grave e persistente, não se configura omissão absoluta do Estado, requisito essencial para a caracterização do ECI.

Existem políticas públicas em andamento voltadas ao enfrentamento do racismo, ainda que insuficientes, como o Estatuto da Igualdade Racial, a Lei de Cotas para universidades e a Lei de Cotas em concursos públicos federais.

Mesmo sem declarar o ECI, o STF determinou a elaboração de um Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural no prazo de 12 meses após o trânsito em julgado.

O governo federal deverá revisar o PLANAPIR ou elaborar plano autônomo, contendo medidas concretas nas áreas de saúde, segurança pública, segurança alimentar, proteção da vida e reparação histórica.

O Judiciário, os Ministérios Públicos, as Defensorias e as autoridades policiais deverão criar protocolos de atuação e atendimento voltados à população negra, para eliminar tratamentos discriminatórios e abordagens baseadas em perfil racial.

Determinou-se a capacitação de professores para o ensino de história e cultura afro-brasileira e a realização de campanhas públicas contra o racismo e contra a intolerância religiosa direcionada a religiões de matriz africana.

Os mecanismos de financiamento cultural, como a Lei Rouanet, devem priorizar projetos com presença relevante de pessoas negras.

O plano contará com participação da sociedade civil, será submetido à homologação pelo STF e fiscalizado pelo CNJ, por meio do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário.

STF. Plenário. ADPF 973/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/12/2025 (Info 1203).

Íntegra do informativo original:

Reconhece-se a existência de racismo estrutural no Brasil, decorrente de graves violações sistemáticas a direitos fundamentais da população negra. Contudo, diante da adoção de políticas públicas específicas destinadas ao seu enfrentamento, em especial para sanar omissões históricas, afasta-se o estado de coisas inconstitucional.

A desigualdade racial é uma triste realidade que, lamentavelmente, assola a sociedade brasileira, abrangendo aspectos da vida, saúde, alimentação digna e segurança da população negra, além de violações específicas na seara dos direitos das crianças e dos adolescentes como, por exemplo, no caso da evasão escolar.

O racismo no Brasil, em virtude de sua dimensão histórica e social, ocasiona, consciente ou inconscientemente, prejuízos sistemáticos a grupos minoritários, afetando a população negra de maneira desproporcional, além de se manifestar também nas instituições públicas.

A gravidade dos dados apresentados pelas entidades que se manifestaram no curso do processo revela a massiva violação de direitos fundamentais da população negra e a insuficiência das políticas estatais vigentes para a efetiva superação dessa lesividade sistêmica.

Nesse contexto, é necessário um diálogo interinstitucional para o aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento ao racismo com a atualização do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) — plano que integra a estrutura governamental para direitos humanos e figura como vetor normativo essencial na organização e implementação das medidas destinadas à igualdade racial no País — ou a elaboração de um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural, em caráter autônomo, de modo a aprimorar o marco normativo de enfrentamento ao racismo no Brasil.

Por outro lado, ainda que se considere a política para o combate à desigualdade racial insuficiente, é necessário reconhecer a adoção de diversos programas e políticas públicas para a mitigação da desigualdade racial, como, por exemplo: (i) a Lei nº 10.639/2003, que incluiu no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”; (ii) a Lei nº 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial; (iii) o Decreto nº 8.136/2013, que regulamenta o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR); (iv) a Lei nº 12.711/2012, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.409/2016 e pela Lei nº 14.723/2023, que instituiu cotas raciais para ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio; (v) a Medida Provisória nº 1.154/2023, convertida na Lei nº 14.600/2023, que criou o Ministério da Igualdade Racial, responsável por diversas políticas públicas nessa temática; e (vi) a recente Lei nº 15.142/2025, que “reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta”.

Nesse contexto, observa-se que o Brasil não está inerte em sua missão constitucional de combate ao racismo, pois há diversas políticas públicas em andamento para enfrentá-lo. Essa circunstância afasta um dos requisitos para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional: a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para a garantia desses direitos.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a arguição para reconhecer a existência de racismo estrutural no Brasil e de graves violações

a preceitos fundamentais, bem como para determinar a adoção de diversas providências, devidamente registradas na ata deste julgamento.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

De que forma o STF definiu o racismo estrutural no julgamento da ADPF 973?

O STF definiu o racismo estrutural como um processo histórico e social que impregna as instituições e as relações sociais, ocasionando prejuízos sistemáticos, conscientes ou inconscientes, contra grupos racializados, especialmente a população negra. Trata-se, portanto, de um fenômeno que não se resume a atos isolados de preconceito individual, mas que está enraizado nas estruturas sociais e institucionais do país, produzindo desigualdades profundas e violando direitos fundamentais.

Quais preceitos fundamentais da Constituição de 1988 foram considerados violados em razão do racismo estrutural?

O STF identificou a violação massiva e contínua de direitos fundamentais da população negra, abrangendo os direitos à vida, à saúde, à segurança, à educação e à alimentação digna, entre outros. Os fundamentos constitucionais invocados incluem os arts. 1º, 3º, 5º, 6º e 68 da Constituição Federal, que consagram a dignidade da pessoa humana, os objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade justa e sem discriminação, os direitos e garantias individuais, os direitos sociais e a proteção às comunidades remanescentes de quilombos.

O que é o estado de coisas inconstitucional (ECI) e quais são seus requisitos, conforme a jurisprudência do STF?

O estado de coisas inconstitucional é um conceito oriundo da Corte Constitucional da Colômbia, adotado pelo STF em precedentes como a ADPF 347 (sistema prisional). Configura-se quando há violação massiva, persistente e estrutural de direitos fundamentais, mantida por omissões estatais reiteradas, em que soluções individuais são insuficientes para resolver o problema. Seus requisitos incluem a existência de violações generalizadas e contínuas, uma situação prolongada historicamente, a ineficácia de respostas fragmentadas e a necessidade de atuação conjunta e coordenada de múltiplos órgãos dos Poderes Públicos.

Por que a maioria do STF decidiu não declarar o estado de coisas inconstitucional na ADPF 973, apesar de reconhecer o racismo estrutural?

A maioria entendeu que, embora insuficientes, já existem políticas públicas e ações em andamento voltadas ao enfrentamento do racismo, de modo que não se poderia afirmar a existência de uma omissão deliberada e prolongada das autoridades — requisito essencial do ECI. Foram citados avanços institucionais desde 1988, como a criação de órgãos de promoção da igualdade racial, legislações afirmativas (Estatuto da Igualdade Racial, leis de cotas educacionais) e programas governamentais recentes. Assim, o cenário foi qualificado como de desigualdade racial persistente com ações estatais insuficientes, mas não de total inação estatal intencional.

De que maneira o STF conciliou a função de guarda da Constituição com o princípio da separação de Poderes ao impor medidas estruturais?

O STF atuou de forma dialogada com os demais Poderes, induzindo-os a agir de maneira mais efetiva, sem substituir o legislador ou o administrador. A Corte não formulou diretamente as políticas públicas, mas exigiu resultados concretos por meio de determinações como a revisão de planos nacionais, a fixação de prazos e a criação de mecanismos de monitoramento. Além disso, o Tribunal reservou para si a homologação do plano nacional e delegou ao CNJ a fiscalização de seu cumprimento, evidenciando uma intervenção judicial propositiva, porém dentro dos limites constitucionais da separação de Poderes.

Quais foram as principais medidas estruturais determinadas pelo STF para o enfrentamento do racismo?

O STF determinou, entre outras providências: a revisão e atualização do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), instituído pelo Decreto 6.872/2009, ou a elaboração de um novo plano, com metas, etapas e mecanismos de monitoramento, no prazo de 12 meses; a revisão dos procedimentos dos sistemas de cotas raciais em educação e empregos públicos; a criação de instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas antirracistas; a elaboração de protocolos institucionais antirracistas pelo Judiciário, Ministérios Públicos, Defensorias e polícias; a capacitação de professores para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira; e a realização de campanhas midiáticas contra o racismo e a intolerância religiosa.

Qual o papel atribuído ao CNJ no cumprimento das determinações estruturais do STF?

O CNJ ficou incumbido de fiscalizar o cumprimento do plano nacional de combate ao racismo e de desenvolver sistemas de acompanhamento, inclusive dentro do próprio Poder Judiciário. Essa fiscalização inclui o monitoramento do ingresso e da progressão de profissionais negros na magistratura e nos cartórios, por exemplo. A atribuição ao CNJ visa institucionalizar a avaliação contínua das políticas, assegurando que as medidas determinadas pelo STF não fiquem apenas no plano formal, mas sejam efetivamente implementadas e periodicamente ajustadas.

De que forma a decisão do STF articulou o compromisso antirracista da Constituição de 1988 com a necessidade de ações afirmativas contínuas?

O STF reforçou que a Constituição de 1988, ao consagrar a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a vedação do racismo como crime inafiançável, estabelece um mandado constitucional permanente de combate à discriminação racial. Esse compromisso não se esgota na vedação formal do racismo, mas exige ações afirmativas e contínuas do Estado para superar séculos de discriminação. Ao reconhecer o racismo estrutural e determinar providências concretas, a Corte consolidou o entendimento de que a promoção da igualdade racial é um imperativo constitucional que demanda políticas públicas efetivas e ininterruptas.

DOD PLUS: ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA JURISPRUDÊNCIA DO STF:

• Situação carcerária: SIM

Em 2015, o STF reconheceu que o sistema penitenciário brasileiro vive um “Estado de Coisas Inconstitucional”, com uma violação generalizada de direitos fundamentais dos presos. As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios acabam sendo penas cruéis e desumanas (STF. Plenário. ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 9/9/2015 (Info 798)).

• População em situação de rua: SIM

Dois partidos políticos propuseram uma ADPF alegando que existe um Estado de Coisas Inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil. O STF, ao apreciar a medida cautelar, afirmou que a violação maciça de direitos humanos incide um potencial estado de coisas inconstitucional e impele o Poder Judiciário a intervir, mediar e promover esforços para estabelecer uma estrutura adequada de enfrentamento. Com isso, determinou que Estados, Distrito Federal e Municípios devem, de modo imediato, observar, obrigatoriamente e independentemente de adesão formal, as diretrizes contidas no Decreto federal 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, em conjunto e nos moldes das determinações estabelecidas na parte dispositiva da decisão da Corte (STF. Plenário. ADPF 976 MC-Ref/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/8/2023. Info 1105).

• Proteção da Amazônia e do Pantanal: NÃO

Não há estado de coisas inconstitucional na política de proteção ambiental da Amazônia e do Pantanal (STF. Plenário. ADPF 743/DF, ADPF 746/DF e ADPF 857/MS, Rel. Min. André Mendonça, redator do acórdão Min. Flávio Dino, julgado em 21/03/2024. Info 1129).

- Segurança pública no Rio de Janeiro: NÃO

Na ADPF das Favelas, na qual se discute a política de segurança pública implementada pelo governo do Rio de Janeiro, o STF entendeu que não era necessário reconhecer o estado de coisas inconstitucional, considerando que há compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas e que as medidas estruturais necessárias estão em curso de efetiva institucionalização (STF. Plenário. ADPF 635/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 03/04/2025. Info 1172);

DOD PLUS: OUTRAS DECISÕES DO STF RELACIONADAS COM A QUESTÃO RACIAL

O sistema de cotas em universidades públicas, com base em critério étnico-racial, é constitucional. O princípio da igualdade material permite ações afirmativas para grupos historicamente discriminados. STF. Plenário. ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 25 e 26/4/2012 (Info 663).

Nesta decisão (ADPF 186/DF) não se falou em racismo estrutural. O reconhecimento do racismo era, então, implícito, referido como “processo histórico” de discriminação.

A Lei nº 12.990/2014 estabeleceu uma cota aos negros em concursos públicos realizados no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

O STF declarou que essa Lei é constitucional.

STF. Plenário. ADC 41/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 8/6/2017 (Info 868).

Nesta ação (ADC 41), o Ministro Luís Roberto Barroso já mencionou expressamente o conceito de “racismo estrutural” como um dos fundamentos do voto.

Na ADPF 973 (2025), esse reconhecimento foi ampliado com o reconhecimento formal dessa realidade.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

É possível celebração de acordo em ADI; o *voting cap* imposto à União pela Lei nº 14.182/21 (desestatização da Eletrobras) é constitucional, desde que assegurada a prerrogativa de indicar membros nos conselhos da companhia como forma de compensar a restrição do poder de voto

Importante!!!

ODS 16

A Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) era uma sociedade de economia mista federal, controlada pela União, que foi desestatizada em 2022 pelo modelo de capitalização: a empresa emitiu novas ações no mercado, diluindo a participação da União sem que houvesse venda direta de ativos.

A Lei nº 14.182/2021 autorizou a desestatização da Eletrobras (sociedade de economia mista controlada pela União).

O art. 3º, III, “a” e “b”, dessa Lei condicionou a desestatização à alteração do estatuto social da empresa para vedar que qualquer acionista ou grupo de acionistas exercesse votos em número superior a 10% do capital votante (*voting cap*).

Concluída a desestatização, a União manteve cerca de 42% das ações ordinárias (direta e indiretamente), mas ficou limitada a exercer 10% dos votos.

O Presidente da República ajuizou ADI contra essa previsão.

O relator, Ministro Nunes Marques, encaminhou os autos à CCAF (Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal), órgão da AGU responsável por resolver conflitos entre entes públicos por meio de métodos consensuais, para tentativa de solução consensual.

A União e Eletrobras firmaram Termo de Conciliação.

A União aceitou a manutenção integral do voting cap de 10%. Em contrapartida, obteve maior representação nos órgãos de controle da companhia: o Conselho de Administração foi ampliado de 7 para 10 membros, cabendo à União indicar 3 deles (enquanto mantiver mais de 30% das ações ordinárias), e a União passou a indicar 1 dos 5 membros do Conselho Fiscal.

O acordo também tratou da Eletronuclear, uma empresa estatal responsável pelas usinas nucleares brasileiras (Angra 1, 2 e 3). O acordo desobrigou a Eletrobras de realizar novos investimentos na Eletronuclear. Essa contrapartida foi determinante para que a Eletrobras aceitasse ceder à União representação em seus conselhos.

O STF homologou integralmente o acordo.

A jurisdição constitucional admite a autocomposição como método legítimo para a resolução de litígios complexos, inclusive no controle abstrato de constitucionalidade, desde que o processo contenha questões disponíveis relacionadas a efeitos concretos da norma impugnada. O STF já havia adotado solução consensual em outros processos objetivos (ADPF 165, ADO 25, ADI 7.191/ADPF 984 e ADI 7.483).

Na homologação, compete ao STF realizar apenas o controle de validade da autocomposição, verificando capacidade das partes, licitude do objeto, observância de formalidades legais e ausência de vícios, e não o controle de mérito ou de conveniência do negócio jurídico celebrado (art. 190 do CPC).

O acordo abrangeu matérias que extrapolaram o objeto da ADI (questões relativas à Eletronuclear). Isso é admissível com fundamento no art. 515, § 2º, do CPC, segundo o qual a autocomposição judicial pode versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo e até mesmo envolver sujeito estranho ao processo. O acordo é incindível, formando um todo unitário de concessões recíprocas que não comporta fragmentação.

Embora os dispositivos impugnados pudessem ser qualificados como lei de efeitos concretos, por disciplinarem situação específica e individualizada, com destinatário identificável, o STF conheceu da ADI em razão da envergadura constitucional da controvérsia, da relevância estratégica da Eletrobras para o sistema elétrico brasileiro e da complexidade técnica e abrangência substancial do caso.

Quanto ao mérito, o STF atribuiu interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei nº 14.182/2021, estabelecendo que a limitação dos direitos políticos de acionistas ou grupo de acionistas que detenham mais de 10% do capital votante admite a previsão, em favor da União, da prerrogativa de indicar membros do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração, como forma de compensar a restrição do poder de voto e preservar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da proteção ao patrimônio público.

Por fim, o STF fez três ressalvas importantes:

- i) o fiscal do acordo é o próprio STF;
- ii) a quitação conferida pela União à Eletrobras não afasta a jurisdição constitucional nem a legitimidade dos demais legitimados do art. 103 da CF para o controle concentrado; e
- iii) o acordo não alcança as questões constitucionais das ADIs 6.929, 6.932 e 7.033, que impugnam a mesma lei por fundamentos distintos.

STF. Plenário. ADI 7.385 Acordo/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 11/12/2025 (Info 1203).

Eletrobras

A Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) foi criada em 1962, por meio da Lei nº 3.890-A/1961. Essa lei autorizou a União a constituir a empresa como uma sociedade por ações de economia mista, de capital aberto, voltada ao setor elétrico.

A empresa foi criada para fazer a expansão e integração do sistema elétrico brasileiro.

Do ponto de vista jurídico, a Eletrobras nasceu como uma sociedade de economia mista federal, sob controle majoritário da União, mas regida pelo direito privado (Lei das S.A.) e com participação de acionistas privados minoritários.

Suas ações foram negociadas em bolsa (capital aberto), embora o Governo Federal detivesse a maior parte do capital votante.

Como empresa de economia mista, a Eletrobras integrava a Administração Indireta da União, sujeita a certas obrigações públicas. Ao mesmo tempo, estava inserida no mercado, buscando lucro e competindo sob regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Além da União, outros acionistas ligados ao setor público também participavam, como BNDES/BNDESPAR e fundos públicos. Trabalhadores e fundos de aposentadoria também tinham parte das ações, mas em menor proporção.

A Eletrobras foi desestatizada em junho de 2022, conforme veremos mais à frente.

O que é desestatização?

“Desestatizar significa retirar do domínio do Estado determinadas atividades e transferi-las aos particulares, visando à maior eficiência na prestação delas e redução de custos. Isso ocorre por meio da privatização, em que se transferem empresas estatais a particulares, ou por meio de concessão ou permissão de serviços públicos. Esses dois últimos institutos permitem que particulares executem serviços públicos que antes eram prestados pelo Estado. A titularidade permanece sob o domínio estatal, sendo a execução repassada a particulares.” (SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. Manual Didático de Direito Administrativo. 6ª ed., Salvador: Juspodivm, 2018, p. 270).

A Lei nº 9.491/97 (Lei do Programa Nacional de Desestatização) traz a seguinte definição:

Art. 2º (...)

§ 1º Considera-se desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei.

Lei nº 14.182/2021: Lei da Desestatização da Eletrobras

A Lei nº 14.182/2021 autorizou a privatização da Eletrobras e definiu o modelo de desestatização.

Essa Lei foi fruto da conversão da Medida Provisória nº 1.031/2021.

Qual foi o modelo de desestatização definido pela Lei nº 14.182/2021?

A maioria das privatizações ocorre por meio de leilão, ou seja, da venda da empresa para o setor privado. No caso da Eletrobras, optou-se pelo modelo de privatização por capitalização.

Como funcionou?

A Eletrobrás emitiu novas ações no mercado sem vender seus ativos originais.

Em vez de simplesmente vender as ações que o “governo” (União) já tinha, o plano escolhido foi fazer a Eletrobras emitir novas ações e colocá-las à venda no mercado financeiro.

Assim, o governo não comprou essas novas ações, o que fez com que sua participação na empresa fosse menor à medida que outros investidores entraram. Esse processo de aumentar o número de ações com venda no mercado faz com que o controle da empresa fique mais dividido entre várias pessoas e instituições privadas, reduzindo o poder de decisão do governo. Em vez de o dinheiro dessa venda ir diretamente para o Tesouro, ele entra no caixa da própria Eletrobras, o que ajuda a empresa a investir. Essa foi a estratégia definida pela Lei nº 14.182/2021 para permitir que a União deixasse de ter o controle acionário da companhia. Além disso, o governo recebeu um bônus pela renovação das concessões de usinas, que foi destinado a fundos específicos do setor elétrico.

Como funcionou na prática?

Foram vendidas 802,1 milhões de ações ordinárias da Eletrobras, com preço base de R\$ 42 por ação.

Com isso, arrecadou-se cerca de R\$ 33,7 bilhões.

O que aconteceu com a participação da União:

- Antes da capitalização: a União possuía a maioria das ações da Eletrobras (cerca de 68,6 % do capital votante).
- Depois da capitalização: a participação da União foi reduzida para cerca de 42% do capital votante após a operação. Isso significa que o governo deixou de ser acionista controlador, permitindo que investidores privados assumam o controle acionário.

Quem comprou as ações na capitalização?

- Fundos de investimento estrangeiros e soberanos, incluindo o GIC (fundo soberano de Singapura);
- O Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB), fundo de pensão canadense;
- Gestoras brasileiras como a 3G Radar (ligada ao grupo 3G Capital).
- Entre outros.

Art. 3º, III, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 14.182/2021

O art. 3º da Lei nº 14.182/2021 fixou condições para a desestatização da Eletrobras.

Dentre elas, destaca-se o seguinte:

Art. 3º A desestatização da Eletrobras fica condicionada à aprovação, por sua assembleia geral de acionistas, das seguintes condições:

(...)

III - alteração do estatuto social da Eletrobras para:

- a) vedar que qualquer acionista ou grupo de acionistas exerça votos em número superior a 10% (dez por cento) da quantidade de ações em que se dividir o capital votante da Eletrobras;
- b) vedar a realização de acordos de acionistas para o exercício de direito de voto, exceto para a formação de blocos com número de votos inferior ao limite de que trata a alínea a deste inciso; e
- c) criar ação preferencial de classe especial, de propriedade exclusiva da União, nos termos do § 7º do art. 17 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dará o poder de veto nas deliberações sociais relacionadas às matérias de que trata este inciso;

(...)

São dispositivos um pouco complexos de entender. Vou tentar simplificar aqui.

O limite de voto (voting cap) (alínea “a”)

Em uma sociedade anônima, o poder de voto normalmente é proporcional à quantidade de ações com direito a voto que o acionista possui. Assim, normalmente, quem detém 40% das ações votantes tende a ter 40% dos votos. Contudo, essa regra não é absoluta e pode ser afastada.

O que a alínea “a” fez foi justamente afastar essa proporcionalidade no que tange à Eletrobras.

Essa previsão legal determinou que, independentemente de quantas ações um acionista possuía, ele só pode exercer votos correspondentes a, no máximo, 10% do capital votante.

Na prática, isso significou o seguinte: a União continuou sendo dona de cerca de 42% das ações ordinárias (direta e indiretamente), mas só podia votar como se tivesse 10%. O “excedente” de ações simplesmente não contava para fins de votação.

Esse mecanismo é conhecido no direito societário como *voting cap* (teto de voto).

A justificativa para a inserção dessa previsão foi a de que se buscava evitar que um único acionista (a União ou algum grupo econômico) mantivesse o controle da empresa. A ideia era promover o que se chama de “pulverização acionária”, ou seja, uma governança em que nenhum acionista isolado manda sozinho.

Proibição de que haja acordos de acionistas para exercício de voto (alínea “b”)

Para entender esse dispositivo, é preciso saber antes o que é um acordo de acionistas.

Na prática societária, é comum que acionistas minoritários se unam por meio de um contrato (o acordo de acionistas) para votar juntos nas assembleias, como um bloco. Individualmente, cada um tem pouco poder, mas juntos, possuem uma força maior.

A alínea “b” afirmou o seguinte:

- em regra, é proibido acordo de acionistas na Eletrobras;
- exceção: esse acordo é permitido se o bloco formado ficar abaixo do limite de 10%.

Na prática, a alínea “b” complementa a alínea “a”. De nada adiantaria limitar o voto individual a 10% se os acionistas pudessem se reunir em acordos e, somando seus votos, ultrapassar esse teto. A alínea “b”, portanto, impediu essa manobra. Assim, ninguém pode se unir para votar com mais de 10%, nem mesmo por meio de acordo.

ADI 7.385

Após o processo de desestatização, a União permaneceu como detentora direta de cerca de 33% e indireta de aproximadamente 42% das ações ordinárias da Eletrobras (somadas as participações do BNDES, BNDESPAR, BNB, FND e FGAB).

No entanto, em virtude da limitação prevista na lei impugnada (mecanismo conhecido como *voting cap*), o ente federal teve seu direito de exercício de voto reduzido a menos de 10% do capital votante.

Diante desse cenário, o Presidente da República ajuizou a ADI 7.385 perante o STF, impugnando o art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei nº 14.182/2021.

Argumentou, em síntese, que:

- i) o ônus imposto à União era desproporcional quando contraposto ao patrimônio público investido e ao interesse social em jogo;
- ii) a disposição da coisa pública sem contraprestação era incompatível com os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público;
- iii) havia verdadeira desapropriação indireta dos direitos políticos da União em favor de interesses particulares de detentores de participação minoritária;
- iv) a restrição era inadequada, pois incapaz de levar à efetiva pulverização do capital social da empresa;
- v) a limitação era desnecessária, uma vez que não se demonstrou ser condição indispensável ao êxito do processo de desestatização;
- vi) havia desproporcionalidade em sentido estrito, considerando que a União era a única acionista afetada pela limitação; e

vii) os dispositivos violavam os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência da Administração Pública, bem como o direito de propriedade da União (CF, arts. 1º, caput; 5º, LIV; e 37, caput).

CCAF

O relator, Ministro Nunes Marques, em vez de levar o caso diretamente a julgamento, determinou o encaminhamento dos autos à Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF/CGU/AGU) para tentativa de solução consensual entre União e Eletrobras.

Obs: a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF) é um órgão da AGU responsável por prevenir e resolver conflitos entre entes públicos federais (e entre estes e Estados, DF e Municípios) por meio de métodos consensuais, especialmente mediação e conciliação, sem decisão judicial.

As negociações se estenderam por mais de um ano, com sucessivas prorrogações de prazo.

Ao final, houve acordo.

Vou explicar os principais pontos.

Principais pontos do acordo:

- Manutenção do teto de voto: o *voting cap* de 10% permaneceu integralmente inalterado para todos os acionistas, inclusive a União. Assim, a União não recuperou poder de voto proporcional à sua participação acionária de 42%. Em contrapartida, foi aumentada a participação da União no Conselho de Administração e no Conselho Fiscal;
- Conselho de Administração: foi ampliado de 7 para 10 membros, com a União passando a indicar 3 conselheiros enquanto mantiver participação acima de 30% das ações ordinárias. Se a participação cair para a faixa entre 20% e 30%, o direito reduz-se a 2 indicações. Abaixo de 20%, extingue-se por completo.
- Conselho Fiscal: a União passou a indicar 1 dos 5 integrantes;
- Eletronuclear: a Eletrobras ficou desobrigada de realizar novos aportes para Angra 3, mantendo apenas as garantias já prestadas. Entenda melhor logo abaixo.

Explicando melhor essa parte da Eletronuclear

A Eletronuclear é a empresa responsável por operar as usinas nucleares brasileiras: Angra 1 (em funcionamento desde 1985) e Angra 2 (desde 2001). Além disso, é também responsável pela construção de Angra 3, obra iniciada nos anos 1980 e até hoje não finalizada.

Antes da privatização, a Eletronuclear era subsidiária integral da Eletrobras. Com a desestatização, a Eletronuclear não foi privatizada junto, por expressa vedação da Lei 14.182/2021, que proibiu a inclusão de ativos nucleares na capitalização.

Com isso, a Eletronuclear passou ao controle da ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.), estatal criada para absorver os ativos que não seriam privatizados. Porém, a Eletrobras continuou com participação acionária na Eletronuclear e com obrigações financeiras vinculadas a ela. Foi aí que surgiu um impasse financeiro.

Mesmo após a privatização, a Eletrobras permaneceu vinculada à Eletronuclear de três formas:

- i) mantinha participação societária na empresa;
- ii) havia prestado garantias bilionárias (cerca de R\$ 6,1 bilhões) em financiamentos feitos pela Eletronuclear junto ao BNDES e à Caixa; e
- iii) tinha firmado, em abril de 2022, um “Acordo de Investimentos” com a ENBPar, pelo qual se comprometia a realizar novos aportes, inclusive para terminar a Angra 3.

Essa situação criava um impasse: a Eletrobras, agora empresa privada com ações em bolsa e acionistas de mercado, continuava vinculada a obrigações financeiras de uma estatal nuclear, um setor de altíssimo risco e retorno incerto, que desagradava investidores e gerava incerteza sobre o passivo da companhia.

O que o acordo resolveu sobre a Eletronuclear?

- 1) a Eletrobras ficou desobrigada de fazer novos aportes para a construção de Angra 3. As garantias já prestadas (R\$ 6,1 bilhões) foram mantidas, mas a empresa não precisaria mais injetar dinheiro novo na obra. Além disso, o Acordo de Investimentos com a ENBPar foi rescindido.
- 2) em contrapartida, a Eletrobras subscreveu R\$ 2,4 bilhões em debêntures conversíveis emitidas pela Eletronuclear. Esse dinheiro seria destinado à extensão da vida útil de Angra 1 (que já tem quase 40 anos de operação). Trata-se de uma forma de a Eletrobras contribuir financeiramente com a Eletronuclear sem se comprometer de forma indefinida.
- 3) a União comprometeu-se a apoiar o desinvestimento da Eletrobras na Eletronuclear, ou seja, a facilitar a saída definitiva da Eletrobras do capital da empresa nuclear.

Formalização do acordo e aprovação pela Assembleia de Acionistas

O acordo foi formalizado por meio do Termo de Conciliação nº 7/25, assinado em 26 de março de 2025. Como o acordo modificava o estatuto social da companhia (ampliação do Conselho de 7 para 10 membros, direito de indicação pela União etc.), era necessária a aprovação pela Assembleia Geral de acionistas.

A Assembleia Geral de acionistas é o órgão máximo de deliberação de uma sociedade anônima (S.A.). É a reunião na qual os acionistas, ou seja, os titulares (“donos”) das ações da empresa se encontram para discutir e votar as decisões mais importantes da companhia.

O acordo foi aprovado pela assembleia de acionistas da companhia em 29 de abril de 2025. A União não participou da votação porque estava impedida (art. 115, § 1º da Lei nº 6.404/1976 – Lei das Sociedades Anônimas). Mesmo assim, o acordo foi aprovado por imensa maioria. Vale ressaltar que, se não tivesse havido aprovação assemblear, o acordo seria ineficaz no plano societário.

Acordo foi submetido ao STF para homologação

Concluída a negociação na CCAF e aprovado o acordo pela assembleia, o Termo de Conciliação foi encaminhado ao STF para homologação.

Como o acordo foi celebrado no âmbito de uma ADI pendente de julgamento, ele precisava da homologação do STF para produzir efeito como solução definitiva da ADI.

O STF homologou o acordo?

SIM.

STF homologou integralmente o acordo, por 6 votos a 4.

Votaram pela homologação integral: Nunes Marques (relator), Cristiano Zanin, André Mendonça, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Luiz Fux.

Votaram pela homologação parcial (excluindo as relativas à Eletronuclear): Alexandre de Moraes, Flávio Dino, Cármen Lúcia e Edson Fachin.

Primeira pergunta: é possível celebrar um acordo (fazer uma conciliação) no âmbito de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade?

SIM.

O Código de Processo Civil consagra o dever estatal de promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.
(...)

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:
(...)

V – promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

Embora o STF exerça a função de guardião da ordem jurídico-constitucional, processos objetivos de elevada complexidade podem conter questões disponíveis, relacionadas a efeitos concretos da norma impugnada, que admitem solução consensual. Logo, a conciliação, em tese, é possível mesmo em processos de controle concentrado de constitucionalidade.

Vale ressaltar que, apesar de não ser comum, esse tipo de solução já ocorreu outras vezes no STF. Veja:

ADPF 165: acordo sobre expurgos inflacionários dos planos Bresser, Verão e Collor II

É possível que seja celebrado um acordo no bojo de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)?

SIM. É possível a celebração de acordo num processo de índole objetiva, como a ADPF, desde que fique demonstrado que há no feito um conflito intersubjetivo subjacente (implícito), que comporta solução por meio de autocomposição.

Vale ressaltar que, na homologação deste acordo, o STF não irá chancelar ou legitimar nenhuma das teses jurídicas defendidas pelas partes no processo.

O STF irá apenas homologar as disposições patrimoniais que forem combinadas e que estiverem dentro do âmbito da disponibilidade das partes.

A homologação estará apenas resolvendo um incidente processual, com vistas a conferir maior efetividade à prestação jurisdicional.

STF. Plenário. ADPF 165/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 1º/3/2018 (Info 892).

Tese de julgamento fixada alguns anos mais tarde:

(...)

3. A jurisdição constitucional admite a autocomposição como método legítimo e eficaz para a resolução de litígios complexos e estruturais, inclusive no controle abstrato de constitucionalidade.

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

ADO 25: acordo para editar a lei complementar de que tratava o art. 91 do ADCT

Em 30/11/2016, o STF julgou procedente a ADO 25 e declarou haver mora, por parte do Congresso Nacional, em editar a aludida lei complementar de que trata o art. 91 do ADCT. Diante disso, o STF fixou um prazo de 12 meses para que o Legislativo fizesse a lei.

Depois de a decisão transitar em julgado, a União requereu o desarquivamento da ADO e a prorrogação do prazo por mais 24 meses.

O Ministro Relator, monocraticamente, deferiu, em parte, o pleito da União e prorrogou o prazo.

Posteriormente, alguns Estados-membros manifestaram interesse em buscarem a composição amigável do litígio. A União concordou com o pleito e iniciaram-se audiências, até que foi conseguido um acordo.

Em 20/05/2020, o Plenário do STF se reuniu e referendou as decisões monocráticas do Ministro que prorrogaram o prazo fixado no julgamento do mérito da ADO. Os Ministros entenderam que fatos supervenientes justificaram o abrandamento do termo fixado no julgamento de mérito.

Além disso, o STF homologou o acordo firmado entre a União e os Estados/DF, com o seu encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis.

STF. Plenário. ADO 25 QO/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 20/5/2020 (Info 978).

ADI 7.191 e ADPF 984: acordo entre União, Estados e DF sobre a incidência do ICMS sobre combustíveis

O STF homologou acordo entre a União, os Estados e o Distrito Federal para a compensação de R\$ 27 bilhões decorrentes das perdas de arrecadação do ICMS sobre combustíveis.

A homologação, unânime, se deu no âmbito da ADI 7191 e da ADPF 984.

O papel do STF no contexto da autocomposição, consideradas as variáveis político-fiscal-orçamentárias, é o de reconstruir pontes para devolver à arena político-legislativa solução final mais adequada para a tutela dos interesses envolvidos após a conclusão da mediação/conciliação.

STF. Plenário. ADPF 984/DF e ADI 7.191 2º JULG/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 05/06/2023 (Info 1097).

ADI 7.483: acordo celebrado em ADI para que o concurso continuasse sem as restrições impostas pela lei impugnada

Caso concreto: a Lei estadual 2.108/93, do Rio de Janeiro, afirma que a autoridade administrativa poderá definir o percentual de mulheres que serão admitidas na Polícia Militar.

Com base nessa norma, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro publicou edital, em maio de 2023, prevendo que apenas 10% das vagas do concurso de soldado seriam destinadas às mulheres.

O STF deferiu medida cautelar para suspender o concurso.

Em seguida, foi celebrado acordo para viabilizar o prosseguimento do concurso sem as restrições de gênero previstas no texto original do edital, sem prejuízo, no entanto, do andamento da ADI contra a lei estadual.

STF. Plenário. ADI 7.483 MC-Ref/RJ, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 21/11/2023 (Info 1117).

Ao homologar o acordo, o que compete ao STF analisar?

O Ministro Nunes Marques afirmou que não cabe ao STF julgar o mérito do acordo, nem a conveniência ou oportunidade do negócio jurídico celebrado.

A análise limita-se ao controle de validade da autocomposição, verificando:

- a capacidade das partes signatárias;
- a licitude do objeto;
- a observância das formalidades legais;
- a ausência de vícios de consentimento, ato simulado, fraude ou lesividade excessiva;
- a proteção de direitos e interesses indisponíveis e/ou gerais.

Essa abordagem encontra amparo no art. 190 do CPC, que autoriza as partes a convencionar sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, cabendo ao juiz apenas o controle de validade:

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

O acordo foi além daquilo que estava sendo discutido na ADI considerando que incluiu também questões relativas à Eletronuclear

A ADI 7.385 questionava unicamente a constitucionalidade do *voting cap* imposto à União pelo art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei nº 14.182/2021. A discussão, portanto, estava restrita à limitação do poder de voto da União na Eletrobras.

Ocorre que o Termo de Conciliação foi além. Isso porque as partes incluíram no acordo uma série de compromissos relativos à Eletronuclear, empresa pública controlada pela União por meio da ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional), da qual a Eletrobras é acionista minoritária. Vimos acima o que o acordo previu sobre a Eletronuclear.

Ocorre que nenhuma dessas questões sobre a Eletronuclear foi tratada na petição inicial da ADI. Essa discussão sobre a Eletronuclear estava, portanto, em princípio, fora do objeto do processo.

Diante disso, a pergunta que se coloca é: pode um acordo judicial abranger matérias que não foram deduzidas na ação?

A maioria dos Ministros do STF entendeu que sim.

O Ministro Relator afirmou que isso é possível com base no art. 515, § 2º, do CPC, que admite expressamente que a autocomposição judicial tenha alcance mais amplo do que o objeto do processo:

Art. 515. (...)

§ 2º A autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo.

Assim, a lei permite que as partes, ao celebrarem um acordo no curso de uma ação judicial, incluam nele questões que vão além do que foi discutido naquele processo. Pode até mesmo envolver pessoas que sequer são partes na ação.

Essa regra reflete uma compreensão pragmática do processo de negociação. Quando duas partes sentam para negociar, raramente o diálogo se restringe a um único ponto. É natural que, ao longo das tratativas, surjam outras questões conexas que também precisem ser resolvidas para que o acordo se viabilize.

Muitas vezes, uma parte só aceita fazer determinada concessão em um ponto se obtiver uma contrapartida em outro. É o próprio mecanismo de concessões recíprocas.

Foi exatamente o que aconteceu no caso da Eletrobras.

Durante as negociações ficou evidente que a questão do *voting cap* estava entrelaçada com a relação entre Eletrobras e Eletronuclear, especialmente no que dizia respeito ao financiamento de Angra 3 e às obrigações assumidas pela Eletrobras como acionista da Eletronuclear.

Para a União, assegurar a representação nos conselhos da Eletrobras era importante, mas também o era equacionar a situação da Eletronuclear. Para a Eletrobras, aceitar a indicação de conselheiros pela União passava por resolver suas obrigações financeiras com a Eletronuclear.

O Ministro Nunes Marques ressaltou que o acordo é **incindível**: forma um **todo unitário** que não pode ser fragmentado. Revisitar isoladamente uma de suas partes, por exemplo, excluindo os compromissos relativos à Eletronuclear, comprometeria o conjunto de concessões recíprocas que tornou possível a conciliação. As premissas negociais são interdependentes e foram construídas como um pacote integrado. O relator destacou, ainda, que não cabe ao STF controlar o conteúdo das negociações, ou seja, determinar sobre quais temas as partes podem ou não negociar. O que as partes decidem incluir no acordo, dentro dos limites da legalidade, é fruto de sua autonomia negocial.

O relator afirmou que isso também foi feito no caso da ADI 7.191 e ADPF 984 (Rel. Min. Gilmar Mendes), nas quais se discutia a constitucionalidade de dispositivos sobre a incidência do ICMS sobre combustíveis.

O acordo homologado pelo STF naquele caso também extrapolou o objeto original das ações, abrangendo, por exemplo, o pagamento pela União de valor superior a R\$ 27 bilhões aos Estados e ao Distrito Federal, a título de compensação por perdas de arrecadação, matéria que não constava das petições iniciais.

O STF julgou o mérito da ação?

SIM. O STF não se limitou a homologar o acordo.

A homologação do termo de conciliação não afastava a competência jurisdicional do STF para resolver a controvérsia constitucional deduzida na petição inicial.

Assim, mesmo homologando o acordo, o STF passou a examinar o mérito da ADI.

Havia uma alegação de que o art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei nº 14.182/2021 seria uma lei de efeitos concretos e que, portanto, não se submete à ADI. O que o STF disse a respeito?

O ato normativo impugnado na ADI deve ser dotado de generalidade e abstração. Isso significa que a norma deve se dirigir a destinatários indeterminados e regular situações de forma genérica, e não disciplinar um caso específico com destinatários individualizáveis.

Quando uma lei, embora revestida de forma legislativa, regula uma situação concreta e tem destinatários identificáveis, diz-se que se trata de uma lei de efeitos concretos. E leis dessa natureza, segundo a jurisprudência consolidada do STF, não se sujeitam ao controle concentrado de constitucionalidade por meio de ADI, uma vez que lhes faltam os atributos de abstração e generalidade inerentes ao ato normativo sindicável pela via direta.

Existem vários precedentes no STF nesse sentido.

O Ministro Nunes Marques afirmou que, em princípio, o art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei nº 14.182/2021 realmente seria uma lei de efeitos concretos. Isso porque os dispositivos não se dirigem a todas as empresas estatais em geral, nem regulam de forma abstrata o poder de voto de acionistas em qualquer companhia. Eles disciplinam uma situação específica e individualizada, qual seja, a inclusão do *voting cap* no estatuto social da Eletrobras, como condição para a sua desestatização. O destinatário é perfeitamente identificável: a Eletrobras (e, reflexamente, a União, na condição de sua principal acionista).

Cumprida essa condição, ou seja, uma vez alterado o estatuto social para incluir o limite de voto, os dispositivos não produzem efeitos adicionais. Esgotam-se em si mesmos.

Nesse raciocínio inicial, a ADI proposta não poderia ser conhecida.

Ocorre que o STF decidiu conhecer da ação por três razões:

- 1) a envergadura constitucional da controvérsia. Os preceitos invocados como parâmetro de controle são nucleares ao Estado de Direito. Não se tratava de uma questão meramente societária ou infraconstitucional, mas de uma discussão que tocava em princípios estruturantes da ordem constitucional;
- 2) a relevância estratégica da Eletrobras para o sistema elétrico brasileiro. A empresa ocupa posição de destaque como a principal companhia do setor na América Latina. Sua rentabilidade econômica é matéria de interesse e segurança nacionais;
- 3) a complexidade técnica e a abrangência substancial da controvérsia, que colocava em jogo os interesses de grupos controladores e controlados, bem como o interesse público envolvido na prestação de serviço público essencial e indispensável à coletividade, qual seja, o fornecimento de energia elétrica.

O que o STF julgou sobre o mérito da ação?

O STF conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei nº 14.182/2021, para estabelecer que a limitação dos direitos políticos de acionistas ou grupo de acionistas que detenham mais de 10% do capital votante admite a previsão, em favor da União, em assembleia geral de acionistas, da prerrogativa de indicar membros do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração, nos termos da alteração estatutária aprovada pela Assembleia Geral Extraordinária da Eletrobras de 29 de abril de 2025. Em palavras mais simples: a norma que limita o voto a 10% é constitucional, desde que haja uma compensação, qual seja, a garantia de que a União possa indicar membros nos conselhos da companhia, proporcionalmente à sua participação acionária.

Ressalvas importantes feitas pelo STF

O Ministro Nunes Marques fez três ressalvas de grande importância:

1ª) o fiscal do acordo é o próprio STF (art. 516, I, do CPC), na condição de juiz homologante. No acordo existe uma cláusula arbitral que, no entanto, não prejudica essa competência do STF.

2ª) a quitação conferida pela União à Eletrobras insere-se no escopo da conciliação entre as partes, mas não afasta a jurisdição constitucional do STF nem a legitimidade de qualquer dos legitimados do art. 103 da CF para deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade.

3ª) o acordo não alcança as questões constitucionais articuladas nas ADIs 6.929, 6.932 e 7.033, também de relatoria do Ministro Nunes Marques, que impugnam a Lei nº 14.182/2021 por outros fundamentos (vícios formais no processo legislativo, violação da separação de poderes, direitos dos trabalhadores, entre outros). Essas questões permanecem submetidas à jurisdição constitucional ordinária.

Como foram muitas informações, vou fazer um resumo geral do que for mais relevante:

A Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) era uma sociedade de economia mista federal, controlada pela União, que foi desestatizada em 2022 pelo modelo de capitalização: a empresa emitiu novas ações no mercado, diluindo a participação da União sem que houvesse venda direta de ativos.

A Lei nº 14.182/2021 autorizou a desestatização da Eletrobras (sociedade de economia mista controlada pela União).

O art. 3º, III, “a” e “b”, dessa Lei condicionou a desestatização à alteração do estatuto social da empresa para vedar que qualquer acionista ou grupo de acionistas exercesse votos em número superior a 10% do capital votante (*voting cap*).

Concluída a desestatização, a União manteve cerca de 42% das ações ordinárias (direta e indiretamente), mas ficou limitada a exercer 10% dos votos.

O Presidente da República ajuizou ADI contra essa previsão.

O relator, Ministro Nunes Marques, encaminhou os autos à CCAF (Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal), órgão da AGU responsável por resolver conflitos entre entes públicos por meio de métodos consensuais, para tentativa de solução consensual.

A União e Eletrobras firmaram Termo de Conciliação.

A União aceitou a manutenção integral do *voting cap* de 10%. Em contrapartida, obteve maior representação nos órgãos de controle da companhia: o Conselho de Administração foi ampliado de 7 para 10 membros, cabendo à União indicar 3 deles (enquanto mantiver mais de 30% das ações ordinárias), e a União passou a indicar 1 dos 5 membros do Conselho Fiscal.

O acordo também tratou da Eletronuclear, uma empresa estatal responsável pelas usinas nucleares brasileiras (Angra 1, 2 e 3). O acordo desobrigou a Eletrobras de realizar novos investimentos na Eletronuclear. Essa contrapartida foi determinante para que a Eletrobras aceitasse ceder à União representação em seus conselhos.

O STF homologou integralmente o acordo.

A jurisdição constitucional admite a autocomposição como método legítimo para a resolução de litígios complexos, inclusive no controle abstrato de constitucionalidade, desde que o processo contenha questões disponíveis relacionadas a efeitos concretos da norma impugnada. O STF já havia adotado solução consensual em outros processos objetivos (ADPF 165, ADO 25, ADI 7.191/ADPF 984 e ADI 7.483).

Na homologação, compete ao STF realizar apenas o controle de validade da autocomposição, verificando capacidade das partes, licitude do objeto, observância de formalidades legais e ausência de vícios, e não o controle de mérito ou de conveniência do negócio jurídico celebrado (art. 190 do CPC).

O acordo abrangiu matérias que extrapolaram o objeto da ADI (questões relativas à Eletronuclear). Isso é admissível com fundamento no art. 515, § 2º, do CPC, segundo o qual a autocomposição judicial pode versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo e até mesmo envolver sujeito estranho ao processo. O acordo é incindível, formando um todo unitário de concessões recíprocas que não comporta fragmentação.

Embora os dispositivos impugnados pudessem ser qualificados como lei de efeitos concretos, por disciplinarem situação específica e individualizada, com destinatário identificável, o STF conheceu da

ADI em razão da envergadura constitucional da controvérsia, da relevância estratégica da Eletrobras para o sistema elétrico brasileiro e da complexidade técnica e abrangência substancial do caso.

Quanto ao mérito, o STF atribuiu interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei nº 14.182/2021, estabelecendo que a limitação dos direitos políticos de acionistas ou grupo de acionistas que detenham mais de 10% do capital votante admite a previsão, em favor da União, da prerrogativa de indicar membros do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração, como forma de compensar a restrição do poder de voto e preservar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da proteção ao patrimônio público.

Por fim, o STF fez três ressalvas importantes:

i) o fiscal do acordo é o próprio STF;

ii) a quitação conferida pela União à Eletrobras não afasta a jurisdição constitucional nem a legitimidade dos demais legitimados do art. 103 da CF para o controle concentrado; e

iii) o acordo não alcança as questões constitucionais das ADIs 6.929, 6.932 e 7.033, que impugnam a mesma lei por fundamentos distintos.

STF. Plenário. ADI 7.385 Acordo/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 11/12/2025 (Info 1203).

TRIBUNAL DE CONTAS

Os Tribunais de Contas dos Municípios (TCM) devem prestar contas perante o Tribunal de Contas do Estado, e não perante a Assembleia Legislativa, por serem órgãos estaduais sujeitos ao modelo de controle externo previsto na Constituição Federal

É inconstitucional norma estadual que atribui à Assembleia Legislativa a competência para julgar as contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado.

Os Tribunais de Contas dos Municípios, embora atuem como órgãos auxiliares das Câmaras Municipais no controle externo, são órgãos estaduais (art. 31, § 1º, da CF/88), razão pela qual suas contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado, por força dos arts. 71, II, e 75, da CF/1988.

Contudo, é constitucional a exigência de que o Tribunal de Contas dos Municípios encaminhe à Assembleia Legislativa relatório trimestral e anual de suas atividades, pois tal obrigação se refere ao controle de desempenho institucional, e não à fiscalização das contas propriamente ditas.

STF. Plenário. ADI 4.124/BA, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 15/12/2025 (Info 1203).

Quem realiza o controle externo da Administração Pública?

Esfera FEDERAL	Esfera ESTADUAL	Esfera DISTRITAL	Esfera MUNICIPAL
O Congresso Nacional, com o auxílio do TCU.	A Assembleia Legislativa, com o auxílio do TCE.	A Câmara Distrital, com o auxílio do TCDF.	A Câmara Municipal, com o auxílio do TCE.

Tribunal de Contas DOS MUNICÍPIOS (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado...) – TCM do Estado “X”

Em regra, a fiscalização dos recursos municipais é feita pelo Tribunal de Contas. No entanto, a CF autoriza que seja criado um Tribunal de Contas dos Municípios.

Este Tribunal de Contas dos Municípios, se criado, tem a função de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício do controle externo.

Assim, por exemplo, imagine que exista um Tribunal de Contas dos Municípios na Bahia. Este Tribunal irá auxiliar a Câmara Municipal de Ilhéus (BA) a fazer o controle externo dos recursos daquele Município. De

igual forma, irá também atuar em relação às contas de Vitória da Conquista, Feira de Santana e todos os demais Municípios da Bahia.

Desse modo, o Tribunal de Contas dos Municípios é um órgão ESTADUAL que atua na fiscalização das contas de todos os Municípios de determinado Estado.

Atualmente, só existem três Tribunais de Contas dos Municípios: na Bahia, em Goiás e no Pará.

Nos demais Estados onde não há Tribunal de Contas dos Municípios, a competência para realizar essa fiscalização é do TCE.

Vale ressaltar que a CF/88 não proíbe que os Estados criem novos Tribunais de Contas dos Municípios.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO (Tribunal de Contas Municipal) – TC do Município “X”

É um órgão MUNICIPAL que tem a função de auxiliar uma única Câmara Municipal no exercício do controle externo em relação a um determinado Município.

Atualmente, só existem dois Tribunais de Contas do Município: o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Assim, por exemplo, o controle externo em relação às contas do Município de São Paulo é exercido pela Câmara Municipal de São Paulo, com o auxílio técnico do TCM de São Paulo. O controle externo em relação aos demais Municípios do Estado de São Paulo (exs: Santos, Campinas, Guarulhos etc.) é exercido pelas respectivas Câmaras Municipais com o auxílio do TCE de São Paulo.

A CF/88 proíbe que sejam criados novos Tribunais de Contas do Município:

Art. 31 (...)

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Sobre o tema, confira esta didática decisão do STF:

(...) A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (...) incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios - embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) - atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. (...)

STF. Plenário. ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 02/02/1995.

Tribunais de Contas dos Municípios x Tribunal de Contas do Município

Tribunais de Contas DOS MUNICÍPIOS	Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO
Órgão estadual que atua na fiscalização das contas de todos os Municípios de determinado Estado.	Órgão municipal que atua na fiscalização das contas de um único Município.
Atua como órgão auxiliar de todas as Câmaras Municipais de determinado Estado no exercício do controle externo sobre os respectivos Municípios daquele Estado.	Atua como órgão auxiliar de uma única Câmara Municipal no exercício do controle externo sobre determinado Município.
A CF/88 permite que os Estados criem novos Tribunais de Contas dos Municípios.	A CF/88 proíbe que sejam criados novos Tribunais de Contas Municipais.
Atualmente, existem três: TCM/BA, TCM/GO e TCM/PA.	Atualmente, existem dois: TCM/Rio de Janeiro e TCM/São Paulo.

Feita esta breve revisão, vamos analisar a situação concreta julgada pelo STF:

Conforme vimos acima, o Estado da Bahia é um dos poucos estados brasileiros que possuem, além do Tribunal de Contas do Estado (TCE-BA), um Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-BA), órgão estadual criado pela Constituição Estadual para auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo das contas dos municípios baianos.

A Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 71, XI, estabelece que compete privativamente à Assembleia Legislativa julgar as contas anualmente prestadas pelo Tribunal de Justiça, pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Tribunal de Contas dos Municípios, realizando, periodicamente, inspeções auditoriais. Veja:

Art. 71. Além de outros casos previstos nesta Constituição, compete privativamente à Assembléia Legislativa:

[...]

XI – julgar as contas anualmente prestadas pelo Tribunal de Justiça, pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Tribunal de Contas dos Municípios, realizando, periodicamente, inspeções auditoriais;

No mesmo sentido, o art. 91, § 3º, da Constituição baiana prevê que:

Art. 91. Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

(...)

II – julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se refere, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;

(...)

§ 3º Os Tribunais prestarão suas próprias contas à Assembléia Legislativa, bem como a ela encaminharão, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

A expressão “Os Tribunais”, vinculada ao caput do art. 91, abrange tanto o TCE-BA quanto o TCM-BA. Para completar o quadro normativo, a Lei Complementar estadual nº 6/1991, em seu art. 3º, repete a mesma regra: “O Tribunal de Contas dos Municípios prestará suas próprias contas à Assembleia Legislativa, bem como a ela encaminhará, trimestral e anualmente, relatórios de suas atividades.”

ADI

O Partido Comunista do Brasil (PCdoB) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), alegando que essas normas violam o modelo de controle externo previsto na Constituição Federal.

Segundo o partido, o TCM-BA é um órgão estadual (art. 31, § 1º, da CF/88) e, por isso, suas contas deveriam ser julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado, nos termos dos arts. 71, II, e 75 da CF/1988, e não pela Assembleia Legislativa.

Com base nesse raciocínio, o PCdoB pediu:

- a declaração de inconstitucionalidade da expressão “e pelo Tribunal de Contas dos Municípios” no art. 71, XI, da Constituição da Bahia;
- a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da expressão “Os Tribunais” no art. 91, § 3º da mesma Constituição, para excluir o TCM/BA de sua incidência;
- a inconstitucionalidade do art. 3º da LC 6/1991/BA, que reproduz a obrigação de o TCM/BA prestar contas à Assembleia Legislativa.

O que decidiu o STF?

O STF julgou parcialmente procedente o pedido para:

- i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “e pelo Tribunal de Contas dos Municípios”, contida no art. 71, XI, da Constituição do Estado da Bahia e do art. 3º da Lei Complementar estadual nº 6/1991; e
- ii) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da expressão “Os Tribunais”, constante do art. 91, § 3º, da Lei fundamental baiana, a fim de excluir de seu âmbito de incidência, relativamente ao dever de prestar contas à Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas dos Municípios, restringindo a efetividade da norma ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA).

O modelo federal de controle externo

A Constituição Federal, nos arts. 70 a 75, disciplina a fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos poderes públicos.

No âmbito federal, o controle externo é titularizado pelo Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio técnico do Tribunal de Contas da União (TCU).

Dentre as competências do TCU, o art. 71, II, da CF/1988 prevê a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

O art. 75 da CF/88, por sua vez, determina que esse modelo deve ser obrigatoriamente replicado pelos Estados e pelo Distrito Federal:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

O modelo federal de controle externo funciona como um paradigma obrigatório para os Estados. As regras que a Constituição estabelece para o TCU e o Congresso Nacional devem ser seguidas, no que couber, pelos Tribunais de Contas estaduais e pelas Assembleias Legislativas. É o chamado princípio da simetria aplicado ao sistema de fiscalização financeira e orçamentária.

A fiscalização dos Municípios e as espécies de Tribunais de Contas

A fiscalização dos Municípios está disciplinada no art. 31 da CF/88:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

(...)

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

A partir desses dispositivos, é possível identificar três espécies de Tribunais de Contas que podem auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo:

- a) Tribunais de Contas dos Estados (TCEs): existem em todos os 26 estados. Fiscalizam tanto as contas do Estado quanto as dos Municípios, quando não houver Tribunal de Contas específico para estes.
- b) Tribunais de Contas do Município (TCMs municipais): existem apenas nos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. São órgãos da estrutura municipal, criados antes da CF/1988, que foram preservados pelo ordenamento vigente. Pertencem à esfera do respectivo Município.
- c) Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (TCMs estaduais): existem atualmente nos Estados da Bahia, de Goiás e do Pará. São órgãos da estrutura estadual, criados pela Constituição do Estado, com a função específica de auxiliar as Câmaras Municipais na fiscalização das contas de todos os municípios daquele estado.

É importante não confundir as duas últimas categorias.

O Tribunal de Contas **do** Município (de São Paulo ou do Rio de Janeiro) é um órgão **municipal**.

Já o Tribunal de Contas **dos** Municípios (da Bahia, de Goiás ou do Pará) é um órgão **estadual** — embora sua função seja auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo.

O TCM-BA é órgão estadual. Qual é a consequência disso para a prestação de contas?

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA), embora auxilie as Câmaras Municipais, é um **órgão estadual**, instituído pela Constituição do Estado da Bahia.

E qual a consequência prática disso?

Por ser órgão estadual, o TCM-BA está sujeito à competência genérica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) para o julgamento de suas contas, nos termos dos arts. 71, II, e 75 da CF/1988.

Assim, é o TCE-BA, e não a Assembleia Legislativa, o órgão competente para julgar as contas do TCM-BA. A norma estadual que atribuía essa competência à Assembleia Legislativa violava, portanto, a organização do controle externo definida pela Constituição Federal, configurando uma ingerência indevida no modelo federativo e na repartição de competências estabelecida pela Carta Magna.

O precedente do Estado do Pará: ADI 687

Essa questão não é inédita no STF.

Na ADI 687, de relatoria do Min. Celso de Mello (DJ 10.2.2006), o Tribunal já havia analisado situação idêntica envolvendo o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Naquela oportunidade, o Plenário decidiu, de forma unânime, que a prestação de contas do TCM do Pará deveria ser feita perante o Tribunal de Contas do Estado, e não perante a Assembleia Legislativa.

Os Estados podem instituir Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios para auxiliar tecnicamente as Câmaras Municipais no controle externo, nos termos do art. 31, § 1º, da Constituição Federal

Os Tribunais de Contas dos Municípios qualificam-se como órgãos estaduais e, por isso, devem prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado, em razão da competência genérica prevista nos arts. 71, II, e 75 da Constituição Federal

É inconstitucional norma estadual que atribui à Assembleia Legislativa a competência para julgar as contas dos Tribunais de Contas dos Municípios, por violação ao modelo federal de controle externo
STF. Plenário. ADI 687/PA, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 10/2/2006.

A distinção entre prestação de contas e relatório de atividades

Um aspecto importante da decisão diz respeito ao art. 91, § 3º, da Constituição da Bahia, que impõe aos Tribunais de Contas dois deveres distintos perante a Assembleia Legislativa:

- a) Prestar suas próprias contas; e
- b) Encaminhar, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

O STF entendeu que esses dois deveres devem receber tratamento diferente em relação ao TCM-BA. Quanto à **prestação de contas**, o TCM-BA deve prestá-las ao **TCE-BA** (e não à Assembleia Legislativa). Nesse ponto, a expressão “Os Tribunais” do art. 91, § 3º, foi declarada parcialmente inconstitucional, sem redução de texto, para que sua incidência, no tocante ao dever de prestar contas à Assembleia Legislativa, se restrinja apenas ao TCE-BA.

Já quanto ao **encaminhamento de relatório de atividades**, o STF considerou a norma **constitucional**, mesmo em relação ao TCM-BA. A lógica é a seguinte: o relatório de atividades não se confunde com a prestação de contas. Ele se refere ao desempenho das funções institucionais do Tribunal — ou seja, ao cumprimento de sua missão constitucional de auxiliar o Legislativo no controle externo da Administração Pública. Trata-se de um instrumento de transparência e de controle de desempenho, e não de fiscalização das contas propriamente ditas.

Em suma:

É inconstitucional norma estadual que atribui à Assembleia Legislativa a competência para julgar as contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado.

Os Tribunais de Contas dos Municípios, embora atuem como órgãos auxiliares das Câmaras Municipais no controle externo, são órgãos estaduais (art. 31, § 1º, da CF/88), razão pela qual suas contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado, por força dos arts. 71, II, e 75, da CF/1988.

Contudo, é constitucional a exigência de que o Tribunal de Contas dos Municípios encaminhe à Assembleia Legislativa relatório trimestral e anual de suas atividades, pois tal obrigação se refere ao controle de desempenho institucional, e não à fiscalização das contas propriamente ditas.

STF. Plenário. ADI 4.124/BA, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 15/12/2025 (Info 1203).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a natureza jurídica dos Tribunais de Contas dos Municípios do Estado e qual a consequência dessa qualificação para fins de prestação de contas?

Os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado são órgãos estaduais, instituídos pela Constituição do respectivo Estado-membro, e inseridos na estrutura administrativa estadual. Por essa razão, estão sujeitos à competência genérica do Tribunal de Contas do Estado para o julgamento de suas contas, nos termos dos arts. 71, II, e 75 da CF/1988, e não à fiscalização da Assembleia Legislativa.

Por que a atribuição à Assembleia Legislativa da competência para julgar as contas do Tribunal de Contas dos Municípios viola o modelo constitucional de controle externo?

A CF/1988 reservou ao Tribunal de Contas da União — e, por simetria (art. 75), aos Tribunais de Contas dos Estados — a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta (art. 71, II). Ao atribuir à Assembleia Legislativa o julgamento das contas de um órgão estadual como o Tribunal de Contas dos Municípios, a norma estadual viola a repartição constitucional de competências e configura ingerência indevida no modelo federativo de controle externo.

Qual a distinção feita pelo STF entre o dever de prestação de contas e o dever de encaminhamento de relatórios de atividades pelos Tribunais de Contas dos Municípios?

O STF distinguiu duas obrigações: a prestação de contas, que se refere à fiscalização contábil, financeira e orçamentária do órgão e deve ser feita perante o Tribunal de Contas do Estado; e o encaminhamento trimestral e anual de relatórios de atividades, que diz respeito ao controle do desempenho institucional do órgão no cumprimento de sua missão constitucional. Apenas a segunda obrigação pode ser legitimamente direcionada à Assembleia Legislativa.

Qual a diferença entre os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado e os Tribunais de Contas do Município, e qual a relevância dessa distinção?

Os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (existentes na Bahia, em Goiás e no Pará) são órgãos estaduais que auxiliam as Câmaras Municipais no controle externo de todos os Municípios do respectivo Estado. Já os Tribunais de Contas do Município (existentes apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo) são órgãos pertencentes à estrutura municipal, criados sob regime constitucional anterior e preservados pela CF/1988 apesar da vedação do art. 31, § 4º. Essa distinção é relevante porque define a qual ente federativo o órgão pertence e, conseqüentemente, perante qual Tribunal de Contas deve prestar suas contas.

PODER JUDICIÁRIO

A pena de disponibilidade prevista no art. 57, caput e §§ 1º e 2º da LOMAN, regulamentada pela Resolução CNJ 563/2024, é constitucional

Importante!!!

ODS 16

A pena de disponibilidade é sanção administrativa sui generis, que concilia o aspecto punitivo com a preservação do interesse público e a dignidade da função jurisdicional.

Não é exigível que a lei estabeleça, abstratamente, parâmetros mínimo e máximo do afastamento, devendo a sanção ser analisada conforme o caso concreto, em razão das peculiaridades da função exercida pelos magistrados.

Não há afronta ao princípio da individualização da pena nem ao princípio de vedação ao caráter perpétuo da sanção, porque o magistrado pode, após dois anos, solicitar aproveitamento, ocasião em que se realiza a adequação à sua situação peculiar.

A regulamentação da matéria pela Resolução CNJ nº 563/2024 afastou qualquer interpretação incompatível com a Constituição Federal, ao estabelecer critérios objetivos para o reaproveitamento e limites à duração da pena.

A eventual aplicação concreta da pena de disponibilidade com caráter perpétuo deve ser corrigida por meio do controle difuso de constitucionalidade, não sendo a via concentrada adequada para a revisão de situações individualmente inconstitucionais.

STF. Plenário. ADPF 677/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 15/12/2025 (Info 1203).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei Complementar 35/1979 é a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN).

O art. 57, caput e §§ 1º e 2º, dessa lei prevê a pena de disponibilidade para magistrados que cometam faltas graves, mas cuja gravidade não justifique a aposentadoria compulsória.

Essa sanção consiste no afastamento compulsório do magistrado, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

O dispositivo não fixa prazo máximo para a disponibilidade, estabelecendo apenas que, após dois anos, o magistrado poderá pleitear seu aproveitamento.

O pedido de retorno é então analisado pelo tribunal respectivo, que pode deferir-lo ou não.

Art. 57. O Conselho Nacional da Magistratura poderá determinar a disponibilidade de magistrado, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, no caso em que a gravidade das faltas a que se reporta o artigo anterior não justifique a decretação da aposentadoria.

§ 1º O magistrado, posto em disponibilidade por determinação do Conselho, somente poderá pleitear o seu aproveitamento, decorridos dois anos do afastamento.

§ 2º O pedido, devidamente instruído e justificado, acompanhado de parecer do Tribunal competente, ou de seu órgão especial, será apreciado pelo Conselho Nacional da Magistratura após parecer do Procurador-Geral da República. Deferido o pedido, o aproveitamento far-se-á a critério do Tribunal ou seu órgão especial.
(...)

ADPF

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental contra esses dispositivos.

A AMB sustentou que o art. 57 da LOMAN não teria sido integralmente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, ou teria se tornado inconstitucional, devendo ser interpretado conforme os princípios constitucionais.

A autora alegou, em síntese, que a pena de disponibilidade, tal como disciplinada na LOMAN, não estabelece parâmetros mínimo e máximo de duração, o que permitiria sua aplicação por tempo indeterminado.

Segundo a AMB, essa característica violaria:

- o princípio constitucional da individualização da pena;
- a vedação às penas de caráter perpétuo, prevista no art. 5º, XLVII, “b”, da Constituição Federal;
- o devido processo legal e a proporcionalidade.

A associação argumentou que, na prática, a disponibilidade poderia tornar-se mais gravosa do que a aposentadoria compulsória, já que o magistrado permanece vinculado à magistratura e sujeito a diversas restrições funcionais, sem previsão clara de retorno.

Ao final, a autora pediu que o STF:

- fixasse o prazo de dois anos como limite máximo da disponibilidade; e
- declarasse a inconstitucionalidade do § 2º do art. 57, que permite a análise discricionária do pedido de aproveitamento.

O STF concordou com os argumentos invocados pela AMB?

NÃO.

O que é a pena de disponibilidade prevista na LOMAN?

Trata-se de uma sanção disciplinar aplicável ao magistrado que pratica faltas graves, mas cuja gravidade não justifique a medida mais severa, que é a aposentadoria compulsória.

A pena de disponibilidade está prevista no art. 57 da LOMAN.

A disponibilidade ocupa uma posição intermediária na escala de sanções da magistratura. É mais grave do que a censura e a remoção compulsória, porém menos grave do que a aposentadoria compulsória.

Na pena de disponibilidade, o magistrado é afastado de suas funções e passa a receber vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

A disponibilidade é uma sanção administrativa sui generis

A disponibilidade não é uma sanção administrativa comum. Ela possui natureza *sui generis* porque concilia três finalidades simultâneas:

- punir o magistrado faltoso;
- preservar o interesse público no bom funcionamento da Justiça; e
- resguardar a dignidade da função jurisdicional.

Assim, o afastamento compulsório do magistrado serve não apenas como punição, mas principalmente para proteger os jurisdicionados e a imagem do Judiciário, garantindo que a prestação jurisdicional não fique nas mãos de alguém que, naquele momento, não reúne as plenas condições para exercê-la.

Por que as garantias do Direito Penal não se aplicam automaticamente à pena de disponibilidade?

A AMB sustentava que, tal como ocorre no Direito Penal, a sanção administrativa deveria ter prazos mínimo e máximo definidos em lei, sob pena de violação à individualização da pena e à vedação de penas perpétuas.

O STF, no entanto, rechaçou essa transposição automática.

Embora reconheça que haja pontos de contato entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal, as peculiaridades da magistratura impedem a aplicação irrestrita dos parâmetros penais.

Magistrados são agentes políticos sujeitos a um estatuto funcional diferenciado, repleto de garantias, como a vitaliciedade e a inamovibilidade, mas também de severas restrições.

Magistrados não podem exercer comércio, filiar-se a partidos políticos, exercer outro cargo ou função (salvo magistério), e possuem limitações à liberdade de expressão.

Além disso, diferentemente dos demais servidores públicos, o magistrado não pode ser readaptado em outra função. Não há como realocá-lo em atividade diversa da jurisdição para proteger os jurisdicionados ou a imagem do Judiciário.

Essa impossibilidade de readaptação é o que justifica o regime de disponibilidade. Isso porque há situações em que o magistrado precisa ser afastado, mas em que ainda não se justifica seu desligamento definitivo. Assim, a sanção precisa ser maleável o suficiente para acomodar essa realidade. É por isso que a lei não fixou, abstratamente, prazos rígidos.

A disponibilidade não viola a vedação constitucional às penas perpétuas

Uma das principais alegações da AMB era a de que a ausência de prazo máximo poderia transformar a disponibilidade em uma pena perpétua, o que violaria o art. 5º, XLVII, “b”, da Constituição Federal.

O STF rechaçou essa alegação.

Não há dúvidas de que a vedação constitucional às penas de caráter perpétuo se aplica, sim, à esfera administrativa. Assim, não se admite que a disponibilidade se prolongue indefinidamente. Ocorre que o art. 57 da LOMAN, se corretamente interpretado, não conduz a esse resultado.

Isso porque o § 1º do art. 57 garante ao magistrado o direito de pleitear seu aproveitamento após dois anos de afastamento. Esse mecanismo funciona como uma válvula de controle que impede a perpetuação da sanção: transcorrido o biênio, o magistrado pode requerer seu retorno, e o órgão competente deve analisar o pedido. Assim, a situação concreta do sancionado será necessariamente reavaliada, afastando-se o caráter perpétuo da medida.

A ausência de prazos legais não significa ausência de individualização da pena

A outra alegação principal da AMB era a de que, ao não fixar parâmetros mínimo e máximo, o art. 57 violaria o princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI, da CF).

O STF também afastou esse argumento.

A flexibilidade do dispositivo não enfraquece a individualização.

A ausência de prazos rígidos permite que a sanção seja ajustada ao caso concreto, levando em conta a gravidade da falta, as condições pessoais do magistrado e o interesse público envolvido.

Além disso, no momento do pedido de aproveitamento, o órgão correicional pode avaliar circunstâncias supervenientes, como o comportamento do magistrado durante o afastamento ou a existência de vagas para lotação. Essa análise individualizada, feita à luz do caso concreto, é justamente o que o princípio da individualização da pena exige.

A Resolução CNJ nº 563/2024 afastou qualquer interpretação inconstitucional

O CNJ editou a Resolução CNJ nº 563, de 3 de junho de 2024, que alterou a Resolução nº 135/2011 e regulamentou de forma detalhada o regime da pena de disponibilidade.

Essa regulamentação supriu eventuais lacunas e esvaziou qualquer margem de interpretação que pudesse resultar em violação aos princípios invocados pela AMB.

As principais inovações trazidas pela Resolução nº 563/2024 foram:

- a) a exigência de fixação de prazo determinado para a pena de disponibilidade;
- b) um regime diferenciado conforme a duração da sanção: se inferior a dois anos, o aproveitamento do magistrado é imediato e automático após o cumprimento; se superior a dois anos, o magistrado deve requerer aproveitamento, submetendo-se a procedimento específico que inclui sindicância de vida pregressa, reavaliação de capacidade física, mental, psicológica e técnica;
- c) a garantia de ampla defesa no procedimento de aproveitamento;
- d) a possibilidade de convalidação em aposentadoria compulsória caso, ultrapassados cinco anos da aplicação da pena, o magistrado não requeira aproveitamento ou tenha seus pedidos reiteradamente indeferidos, desde que instaurado novo procedimento administrativo com contraditório e ampla defesa.

As penas antigas, aplicadas sem prazo, devem ser corrigidas pelo controle difuso

O STF reconheceu que existem casos de magistrados colocados em disponibilidade sem termo final definido, em decisões anteriores à Resolução nº 563/2024.

Para essas situações, o STF afirmou que o caminho adequado é o controle difuso de constitucionalidade, ou seja, a análise caso a caso, por meio de ações e recursos individuais, e não o controle concentrado via ADPF. Isso porque cada situação concreta pode envolver particularidades, como incapacidade superveniente do magistrado ou preenchimento do cargo vago durante o afastamento, que exigem análise individualizada, incompatível com uma solução genérica e abstrata.

Em suma:

A pena de disponibilidade prevista no art. 57, caput e §§ 1º e 2º, da LOMAN, regulamentada pela Resolução CNJ nº 563/2024, é constitucional.

Trata-se de sanção administrativa *sui generis* que concilia o aspecto punitivo com a preservação do interesse público e da dignidade da função jurisdicional.

A ausência de fixação abstrata de prazos mínimo e máximo não viola o princípio da individualização da pena nem a vedação ao caráter perpétuo da sanção, porque o magistrado pode, após dois anos, solicitar aproveitamento, ocasião em que se realiza a adequação à sua situação concreta.

Eventuais penas aplicadas sem prazo determinado antes da regulamentação pelo CNJ devem ser objeto de controle difuso de constitucionalidade.

STF. Plenário. ADPF 677/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 15/12/2025 (Info 1203).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF julgou improcedente o pedido e reconheceu que o art. 57, §§ 1º e 2º, da Loman é compatível com a CF/88.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a natureza jurídica da pena de disponibilidade aplicável aos magistrados?

A pena de disponibilidade é uma sanção administrativa *sui generis*, que não se limita a um comando normativo exclusivamente punitivo. Ela concilia o aspecto sancionador com a preservação do interesse público, a dignidade da função jurisdicional e a adequação do serviço prestado ao jurisdicionado. Dessa forma, atende simultaneamente à finalidade punitiva e à necessidade de proteger o Poder Judiciário como instituição, o jurisdicionado como usuário do serviço e o próprio magistrado, dada a exposição inerente à função.

Por que não se pode transpor integralmente para o direito administrativo sancionador os princípios e limites próprios do direito penal no caso da pena de disponibilidade?

Embora haja similitude entre o direito administrativo sancionador e o direito penal, a sanção administrativa disciplinar possui um aspecto correccional preponderante, destinado a promover a melhor execução dos serviços públicos. Além disso, é necessário considerar as condições muito peculiares inerentes ao tipo de função exercida pelo magistrado, conjugando o interesse público presente na sanção com a exceção à garantia da inamovibilidade. Essa especificidade impede a simples transposição de princípios penais sem as devidas adaptações.

Por que a ausência de fixação abstrata de parâmetros mínimo e máximo para a pena de disponibilidade não viola o princípio da individualização da pena?

A individualização da pena ocorre de forma diferida, no momento em que o magistrado, após dois anos de afastamento, solicita seu aproveitamento. Nessa oportunidade, o caso é analisado concretamente, à luz das circunstâncias pessoais do sancionado e do interesse público, o que permite a adequação da sanção à situação peculiar de cada magistrado. Assim, a flexibilidade conferida pelos dispositivos legais viabiliza a individualização no momento oportuno, sem necessidade de fixação prévia e abstrata de limites temporais.

Que função cumpriu a Resolução CNJ n. 563/2024 no enfrentamento da controvérsia constitucional sobre a pena de disponibilidade?

A Resolução CNJ n. 563/2024, ao modificar a Resolução n. 135/2011, esvaziou qualquer margem de interpretação que pudesse resultar em violação aos princípios constitucionais invocados. Ela fixou a necessidade de estabelecer prazo para as sanções de disponibilidade, diferenciou o tratamento para sanções inferiores e superiores a dois anos, regulamentou o procedimento de aproveitamento com garantia de ampla defesa e previu a possibilidade de convalidação da disponibilidade em aposentadoria compulsória quando o afastamento ultrapassar cinco anos sem retorno viável.

INDÍGENAS

São inconstitucionais dispositivos da Lei 14.701/2023 que (i) condicionam o conceito de terra tradicionalmente ocupada à ‘data da promulgação da Constituição Federal’ e (ii) reproduzem, direta ou indiretamente, a lógica do ‘marco temporal’

ODS 1, 2, 10, 15 e 16

A Lei nº 14.701/2023 regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

O STF julgou inconstitucionais diversos dispositivos dessa Lei.

Quanto ao marco temporal, o STF declarou a inconstitucionalidade da expressão “na data da promulgação da Constituição Federal”, contida no caput do art. 4º, bem como dos parágrafos 2º, 3º e 4º do mesmo dispositivo, que tentavam condicionar a demarcação à presença física da comunidade na terra em 5 de outubro de 1988 e definiam de modo restritivo o conceito de “renitente esbulho”.

São inconstitucionais — por restringirem indevidamente a proteção constitucional aos direitos originários dos povos indígenas e por contrariarem o regime constitucional de reconhecimento e demarcação das terras tradicionalmente ocupadas (art. 230, CF/88) — dispositivos da Lei nº 14.701/2023 que (i) condicionam o conceito de terra tradicionalmente ocupada à “data da promulgação da Constituição Federal” e (ii) reproduzem, direta ou indiretamente, a lógica do “marco temporal”.

Há omissão inconstitucional do poder público no cumprimento do dever de concluir a demarcação das terras indígenas previsto no art. 67 do ADCT. O STF fixou medidas estruturais transitórias, que deverão ser cumpridas no prazo de até 180 dias.

Em relação ao procedimento administrativo, o STF conferiu interpretação conforme à Constituição às expressões “desde o início do procedimento” e “desde o início do processo administrativo demarcatório” (arts. 5º e 6º), fixando que o contraditório dos não indígenas se inicia com a abertura da fase instrutória (fase de identificação e delimitação pela FUNAI), e não antes.

Quanto ao art. 4º, § 7º, que exigia registro cumulativo em “áudio e vídeo” das informações orais no procedimento, o STF declarou inconstitucional a cumulatividade, dando interpretação conforme para que a exigência seja alternativa (“áudio ou vídeo”), tendo em vista as restrições culturais de comunidades indígenas à veiculação de imagens, e fixou que a nova exigência não retroage para alcançar laudos antropológicos já finalizados antes da vigência da lei.

O art. 10, que determinava a aplicação das regras de impedimento e suspeição do CPC aos antropólogos e peritos do procedimento demarcatório, foi declarado inconstitucional por criar restrição indevida e desproporcional, sendo suficientes as regras gerais da Lei 9.784/99.

No regime de indenização, os §§ 1º e 2º do art. 9º foram declarados inconstitucionais por estenderem a presunção de boa-fé das benfeitorias de ocupantes não indígenas até a conclusão do procedimento demarcatório, quando, conforme o Tema 1.031, a boa-fé cessa com a portaria declaratória do Ministério da Justiça.

O art. 13, que vedava de forma absoluta a ampliação de terras indígenas já demarcadas, foi declarado inconstitucional, permitindo-se o redimensionamento em casos de erro grave e insanável, assegurada ao particular a indenização nos termos fixados pelo STF.

O art. 14, que determinava a adequação dos processos pendentes à nova lei, foi declarado inconstitucional por violação à segurança jurídica e ao princípio da proteção da confiança legítima, ficando assentado que as alterações procedimentais da Lei 14.701/2023 se aplicam apenas para o futuro.

Os §§ 1º e 2º do art. 18, que submetiam as “áreas indígenas adquiridas” ao regime de propriedade privada, receberam interpretação conforme à Constituição: o regime privado não se aplica quando a área estiver relacionada ao reconhecimento da tradicionalidade, à criação de reservas indígenas ou a compensações de terras tradicionais, hipóteses em que prevalece o regime do art. 231 da CF (inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade).

O parágrafo único do art. 20, que dispensava expressamente a consulta prévia às comunidades indígenas para instalação de bases militares e demais intervenções de defesa nacional, foi declarado inconstitucional por afronta ao art. 231 da CF e à Convenção 169 da OIT, tendo o caput recebido interpretação conforme para resguardar a obrigatoriedade de consulta prévia, livre e informada.

O art. 22, sobre instalação de equipamentos e serviços públicos em terras indígenas, recebeu interpretação conforme para condicionar tais atividades à consulta prévia às comunidades, nos termos do art. 231 da CF e da Convenção 169 da OIT.

O art. 23, caput e § 1º, que subordinavam o usufruto indígena ao órgão ambiental gestor em áreas de sobreposição com unidades de conservação, foram declarados inconstitucionais, tendo o STF fixado hipóteses taxativas de trânsito de terceiros em terras indígenas, incluindo agentes públicos a serviço, pesquisadores autorizados, pessoas em trânsito por rodovias e turismo organizado pela própria comunidade indígena.

Os arts. 26 e 27, que regulamentavam atividades econômicas e turismo em terras indígenas com participação de terceiros, receberam interpretação conforme no sentido de que são

constitucionais desde que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

NOÇÕES GERAIS SOBRE AS TERRAS INDÍGENAS

A quem pertencem as terras tradicionalmente ocupadas por índios?

Pertencem à União (art. 20, XI, da CF/88). No entanto, essas terras destinam-se à posse permanente dos índios, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Em suma, são bens da União, mas para serem usadas pelos índios. Por isso, alguns autores classificam essas terras como sendo bens públicos de uso especial.

O que são as chamadas “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”?

Segundo o § 1º do art. 231 da CF/88 são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios:

- as que eles habitam em caráter permanente;
- as utilizadas para suas atividades produtivas;
- as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;
- e as necessárias à sua reprodução física e cultural (segundo seus usos, costumes e tradições).

Para uma área ser considerada como terra tradicionalmente ocupada pelos índios é necessário que essa ocupação estivesse ocorrendo no momento em 05/10/1988, data em que a Constituição Federal foi promulgada?

Surgiram duas principais teorias para explicar o tema:

TEORIA DO INDIGENATO	TEORIA DO FATO INDÍGENA/MARCO TEMPORAL
<p>O direito dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas é anterior à criação do Estado brasileiro, cabendo a este apenas demarcar e declarar os limites territoriais.</p> <p>“Para essa teoria a legitimação da posse das terras pelos índios decorreria de sua propriedade ‘tradicional’ ou ‘imemorial’ (aspecto antropológico).</p> <p>Tem-se, por meio desta, a assunção de que a posse decorreria da persistência histórica da ocupação de determinado território pelos povos indígenas.” (NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. Manual de Humanística. 3ª ed., Salvador: Juspodivm, 2023, p. 932).</p>	<p>O marco temporal é uma tese jurídica segundo a qual os povos indígenas têm direito de ocupar apenas as terras que ocupavam ou já disputavam na data de promulgação da Constituição de 1988. Se a terra já foi habitada pelos índios, porém quando foi editada a CF/88 o aldeamento já estava extinto, ela não será considerada terra indígena. Súmula 650-STF: Os incisos I e XI do art. 20 da Constituição Federal não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto.</p> <p>Assim, se, em 05/10/1988, a área em questão não era ocupada por índios, isso significa que ela não terá a natureza indígena de que trata o art. 231 da CF/88.</p>
É a tese defendida pelos movimentos indigenistas.	É a corrente defendida pelos setores econômicos ligados à atividade agropecuária.

Veremos mais abaixo qual é a teoria adotada atualmente pelo STF.

Qual é a proteção conferida às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios?

A CF/88 garante aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, exercendo sobre elas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos.

Essas terras são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas são imprescritíveis.

Para que os índios possam exercer seus direitos compete à União fazer a demarcação dessas terras.

Remoção dos grupos indígenas de suas terras

Em regra, é vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras.

Existem duas exceções em que isso é possível:

- a) em caso de **catástrofe ou epidemia** que ponha em risco a população indígena. Nessa hipótese, os índios são retirados imediatamente e, depois, essa remoção é submetida à aprovação do Congresso Nacional, que poderá concordar ou determinar o retorno.
- b) se a remoção for de **interesse da soberania do País**. Nesse hipótese, os índios somente poderão ser retirados após deliberação do Congresso Nacional.

Obs.: tão logo cesse o risco que ensejou a remoção, os índios deverão retornar às suas terras.

Quadro-resumo:

A remoção dos índios de suas terras só pode ocorrer em duas hipóteses:	1ª) Catástrofe ou epidemia	O CN deverá referendar (ratificar) a remoção que foi realizada.
	2ª) Interesse da soberania do país	O CN deverá autorizar a remoção antes que ela seja realizada.

Atividades que só podem ser exercidas nas terras indígenas com autorização do CN

Existem duas atividades que somente podem ser exercidas em terras indígenas se houver autorização do Congresso Nacional:

- o aproveitamento dos recursos hídricos (incluindo os potenciais energéticos). Ex.: hidrelétrica;
- a pesquisa e a lavra das riquezas minerais. Ex.: petróleo.

Nesses dois casos, para que tais atividades sejam desenvolvidas é necessário que, antes, as comunidades afetadas sejam ouvidas e que haja autorização do Congresso Nacional por meio de decreto legislativo (art. 49, XVI, da CF/88).

Se for autorizada a atividade, deverá ser assegurada aos índios uma participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Demarcação das terras indígenas

Os índios possuem direitos sobre as terras por eles ocupadas tradicionalmente. Tais direitos decorrem da própria Constituição e existem mesmo que as terras ainda não estejam demarcadas. No entanto, o legislador determinou que a União fizesse essa demarcação a fim de facilitar a defesa desses direitos.

A demarcação é um **processo administrativo** realizado na forma prevista no Decreto nº 1.775/96. Vejamos o resumo das principais etapas do procedimento.

- As terras tradicionalmente ocupadas por índios devem ser administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação da FUNAI.
- A demarcação será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará estudo antropológico de identificação.
- Além disso, a FUNAI designará grupo técnico especializado (composto preferencialmente por servidores da Fundação) com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação.

• Vale ressaltar que esse levantamento fundiário é previsto no § 1º do art. 2º do Decreto nº 1.775/96, sendo considerado imprescindível pelo STJ, mesmo que já tenham sido realizados outros trabalhos de identificação e delimitação da terra indígena de maneira avançada. Nesse sentido, confira o seguinte precedente:

O procedimento de demarcação das terras indígenas é regulado pelo Decreto 1.775/96, que estabelece, em seu art. 2º, a necessidade de ser elaborado um estudo técnico antropológico e levantamento da área demarcada.

A realização da etapa de levantamento da área a ser demarcada é imprescindível, ainda que já tenham sido realizados trabalhos de identificação e delimitação da terra indígena de maneira avançada.

O descumprimento dessa etapa configura violação do devido processo legal administrativo e enseja vício de nulidade da demarcação.

STJ. 2ª Turma. REsp 1.551.033-PR, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 6/10/2015 (Info 571).

• O grupo indígena envolvido, representado segundo suas formas próprias, participará do procedimento em todas as suas fases.

• Se já houver não índios ocupando a área sob demarcação, a FUNAI deverá dar prioridade para a demarcação dessa referida terra.

• Os Estados e Municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados podem se manifestar, apresentando à FUNAI todas as provas que tiverem, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, no relatório que foi feito pelo grupo técnico.

• Forma como eventuais interessados tomam conhecimento da existência do procedimento administrativo de demarcação para que possam tomar as providências cabíveis:

O Decreto nº 1.775/96 não exige que eventuais interessados na demarcação (ex: pessoas que possuem títulos de propriedade da área a ser demarcada) sejam notificados diretamente a respeito da existência do procedimento.

Basta que seja publicado um resumo do relatório circunstanciado nos Diários Oficiais da União e da unidade federada onde se encontra a área sob demarcação - publicação essa que também deve ser afixada na sede da Prefeitura Municipal da situação do imóvel (art. 2º, § 7º do Decreto nº 1.775/96). Isso já é suficiente para garantir o contraditório.

Vale ressaltar, no entanto, que nesta publicação deverá constar o nome do interessado ou de sua propriedade rural (ex: Fazenda Terra Boa).

Assim, não há nulidade em processo de remarcação de terras indígenas por ausência de notificação direta a eventuais interessados, bastando que a publicação do resumo do relatório circunstanciado seja afixada na sede da Prefeitura Municipal da situação do imóvel.

STJ. 1ª Seção. MS 22.816-DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 13/9/2017 (Info 611).

• Ao final, a FUNAI encaminhará o procedimento ao Ministro de Estado da Justiça.

• Em até 30 dias após o recebimento do procedimento, o Ministro de Estado da Justiça decidirá:

I — declarando, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinando a sua demarcação;

II — determinando novas diligências que julgue necessárias e que deverão ser cumpridas em até 90 dias;

III — desaprovando a identificação e retornando os autos à FUNAI, mediante decisão fundamentada.

• Após a portaria do Ministro da Justiça, o Presidente da República homologará a demarcação das terras indígenas mediante decreto.

• Em até 30 dias após a publicação do decreto de homologação, a FUNAI promoverá o respectivo registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

- A FUNAI poderá, no exercício do poder de polícia, disciplinar o ingresso e trânsito de terceiros em áreas em que se constate a presença de índios isolados, bem como tomar as providências necessárias à proteção aos índios.

Obs.1: a demarcação se dá por meio de processo administrativo (não é judicial). Além disso, importante ressaltar que o Congresso Nacional não participa da demarcação. Ela ocorre apenas no âmbito do Poder Executivo.

Obs.2: o STF entende que o procedimento previsto no Decreto nº 1.775/96 é constitucional e não viola os princípios do contraditório e da ampla defesa:

O processo de demarcação de terras indígenas, tal como regulado pelo Decreto nº 1.775/1996, não vulnera os princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que garante aos interessados o direito de se manifestarem.

STF. 1ª Turma. RMS 27255 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 24/11/2015.

Obs.3: mesmo após o processo de demarcação, a propriedade dessas terras continua sendo da União (art. 20, XI). Os índios detêm apenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

O que acontece se já havia pessoas morando nas terras demarcadas? E se essas pessoas possuíam títulos de propriedade registrados em cartório?

Os não índios devem ser retirados do local, salvo se integrarem as comunidades indígenas locais e os próprios índios permitirem a sua presença (ex.: um não índio que é casado com uma índia e já more no local, fazendo parte da comunidade).

O que se está querendo dizer aqui é que os não índios não possuem o direito subjetivo de permanecerem no local mesmo que provem que lá moravam de boa-fé ou mesmo que apresentem documentos de propriedade dos imóveis localizados na área.

A CF/88 determinou que são nulos os atos que reconheçam direitos de ocupação, domínio (propriedade) ou a posse relacionados com imóveis localizados dentro de terras indígenas. Logo, se um não índio possuir uma escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis afirmando que ele é proprietário de um lote existente dentro de uma terra indígena, esse registro é nulo e extinto, não produzindo efeitos jurídicos.

Os não índios que forem retirados das terras demarcadas deverão ser indenizados?

NÃO. Em regra, os não índios que forem retirados das terras demarcadas não têm direito à indenização. Isso porque eles estavam ocupando terras que pertenciam à União. Logo, mesmo que tivessem supostos títulos de propriedade, estes seriam nulos porque foram expedidos em contrariedade com o art. 20, XI e art. 231 da CF/88.

Exceção: tais pessoas poderão ser indenizadas pelas benfeitorias que realizaram no local, desde que fique provado que a ocupação era de boa-fé.

Se estiverem de má-fé, não terão direito nem mesmo à indenização pelas benfeitorias.

Confira a redação do dispositivo constitucional:

Art. 231 (...)

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

CRITÉRIO PARA RECONHECIMENTO DO DIREITO ÀS TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS PELOS INDÍGENAS

Imagine a seguinte situação hipotética:

Em 14/03/2009, a Agro Indústria Ltda. ingressou com ação de reintegração de posse contra um grupo de 100 índios e contra a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) alegando que os indígenas teriam invadido um imóvel rural pertencente à empresa.

Na inicial, a autora alegou que é legítima proprietária da área e que a adquiriu legitimamente por meio de escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis. Afirmou que o proprietário anterior já era dono do imóvel há muitos anos, mesmo antes da CF/88.

Ressaltou que a invasão foi perpetrada por cerca de 100 índios no dia 13/01/2009 e comunicado no dia seguinte às autoridades policiais.

Os requeridos contestaram a demanda alegando que essa área deve ser considerada como terra tradicionalmente ocupada pelos índios e que, portanto, seria bem da União. Alegaram ainda que já foi iniciado um processo de demarcação da área.

O juiz julgou o pedido procedente e determinou a reintegração de posse.

O magistrado rejeitou a tese de que se tratava de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Isso porque a cadeia dominial da área remontava 80 anos. Explicando melhor: os registros no cartório de registro de imóveis apontam a existência de proprietários da área desde 1930. Em suma, o juiz afirmou que os índios não teriam direito à terra porque não moravam na área na época em que foi promulgada a Constituição de 1988.

A sentença foi mantida pelo TRF da 4ª Região.

Argumentos do recurso extraordinário interposto pela FUNAI

Inconformada, a FUNAI interpôs recurso extraordinário.

A recorrente ressaltou que a área em questão é tradicional e está registrada na literatura histórica da região, sendo, inclusive, abrangida pela Portaria MJ 1128/2003, que trata do processo de demarcação.

Destacou que o art. 231, da Constituição Federal assegura aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, atribuindo competência à União para demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os direitos indígenas.

Ressaltou, ainda, que o mesmo dispositivo dispõe que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios incluem-se no domínio constitucional da União e são inalienáveis, indisponíveis e insuscetíveis de prescrição aquisitiva.

Segundo argumentou a FUNAI, a CF/88 acolheu a teoria do Indigenato, na qual a relação estabelecida entre a terra e o indígena é congênita e, por conseguinte, originária. Como consequência, o processo de demarcação de terras indígenas em si não possui natureza constitutiva, mas sim declaratória, com a finalidade única de delimitar espacialmente os referidos territórios e possibilitar o exercício das prerrogativas constitucionais conferidas aos índios.

Sendo assim, ainda que a cadeia dominial do imóvel tenha mais de 80 anos, como no caso, não existe óbice para que haja a demarcação da área, que era de tradicional ocupação indígena, sendo nulos, por consequência, todos os títulos de propriedade lavrados.

Nesse cenário, o pedido da autora não merece ser acolhida, mesmo que não tenha havido homologação.

Requeru, por esses motivos, a reforma do acórdão do TRF, resguardando-se a permanência do grupo em seu território tradicional já devidamente reconhecido e que já se encontra em processo de demarcação.

O STF concordou com a tese da FUNAI?

SIM.

O reconhecimento do direito às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas não se sujeita ao marco temporal da promulgação da Constituição Federal (5/10/1988) nem à presença de conflito físico ou controvérsia judicial existentes nessa mesma data.

STF. Plenário. RE 1.017.365/SC, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 27/9/2023 (Repercussão Geral – Tema 1.031) (Info 1110).

Posição antiga do STF: teoria do marco temporal

O STF adotava a teoria do marco temporal, com exceção no caso de renitente esbulho. Veja:

Como regra, se os índios não estavam na posse da área em 05/10/1988, ela não será considerada terra indígena (art. 231 da CF/88).

Existe, contudo, uma exceção a essa regra. Trata-se do chamado renitente esbulho.

Assim, se, na época da promulgação da CF/88, os índios não ocupavam a terra porque dela haviam sido expulsos em virtude de conflito possessório, considera-se que eles foram vítimas de esbulho e, assim, essa área será considerada terra indígena para os fins do art. 231.

O renitente esbulho se caracteriza pelo efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data da promulgação da Constituição de 1988, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.

Vale ressaltar que, para que se caracterize o renitente esbulho, é necessário que, no momento da promulgação da CF/88, os índios ainda estivessem disputando a posse da terra ou tivessem sido delas expulsos há pouco tempo. Se eles foram dela expulsos muitos anos antes de entrar em vigor a CF/88, não se configura o chamado “renitente esbulho”.

Exemplo: no caso concreto apreciado pelo STF, a última ocupação indígena na área ocorreu no ano de 1953, data em que os índios foram expulsos da região. Nessa situação, a Corte entendeu que não estava caracterizado o renitente esbulho, mas sim “a desocupação forçada ocorrida no passado” já que, no momento da promulgação da CF/88, já havia se passado muitos anos da saída dos índios do local e eles não mais estavam em conflito possessório por aquelas terras.

STF. 2ª Turma. ARE 803462 AgR/MS, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 9/12/2014 (Info 771).

Confira a ementa oficial:

(...) 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Pet 3.388, Rel. Min. CARLOS BRITTO, DJe de 1º/7/2010, estabeleceu como marco temporal de ocupação da terra pelos índios, para efeito de reconhecimento como terra indígena, a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988.

2. Conforme entendimento consubstanciado na Súmula 650/STF, o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” não abrange aquelas que eram possuídas pelos nativos no passado remoto. Precedente: RMS 29.087, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 14/10/2014.

3. Renitente esbulho não pode ser confundido com ocupação passada ou com desocupação forçada, ocorrida no passado. Há de haver, para configuração de esbulho, situação de efetivo conflito possessório que, mesmo iniciado no passado, ainda persista até o marco demarcatório temporal atual (vale dizer, a data da promulgação da Constituição de 1988), conflito que se materializa por circunstâncias de fato ou, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada.

4. Agravo regimental a que se dá provimento.

(ARE 803462 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 09-12-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-029 DIVULG 11-02-2015 PUBLIC 12-02-2015)

O critério do marco temporal foi fixado pelo STF no conhecido caso Raposa Serra do Sol:

“A Constituição Federal trabalhou com data certa -- a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) -- como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígine; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. (...) É preciso que esse estar coletivamente situado em certo

espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não índios. Caso das "fazendas" situadas na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cuja ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da "Raposa Serra do Sol".
STF. Plenário. Pet 3388, Rel. Min. Carlos Britto, julgado em 19-03-2009.

Posição ATUAL do STF: teoria do Indigenato

O STF alterou seu antigo entendimento e decidiu que deve prevalecer a teoria do Indigenato, segundo a qual a posse dos indígenas sobre as terras configura um direito próprio dos povos originários e cuja tradicionalidade da ocupação deve ser considerada conforme os parâmetros expressamente previstos no texto constitucional (art. 231, §§ 1º e 2º, da CF/88).

Se houver ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à data de promulgação da Constituição Federal de 1988, são assegurados aos não índios o direito à indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias (art. 231, § 6º).

Porém, na hipótese de inexistir quaisquer dessas situações, consideram-se válidos e eficazes os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena. Neste caso, o particular tem direito a ser previamente indenizado pela União ao valor correspondente às benfeitorias necessárias e úteis, ou, quando inviável o seu reassentamento, ao valor da terra nua.

Voto do relator

O relator, Min. Edson Fachin, argumentou que a teoria do marco temporal desconsidera a classificação dos direitos indígenas como fundamentais, ou seja, cláusulas pétreas que não podem ser suprimidas por emendas à Constituição.

Para o ministro, a proteção constitucional aos "direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam" não depende da existência de um marco nem da configuração do esbulho renitente com conflito físico ou de controvérsia judicial persistente na data da promulgação da Constituição.

A corrente do marco temporal ignora que a legislação brasileira sobre a tutela da posse indígena estabeleceu, desde 1934, uma sequência da proteção nas Cartas Constitucionais e que agora, "num contexto de Estado Democrático de Direito, ganham os índios novas garantias e condições de efetividade para o exercício de seus direitos territoriais, mas que não tiveram início apenas em 5 de outubro de 1988". A demarcação é um procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena.

O laudo antropológico, previsto no Decreto 1.776/1996, é elemento fundamental para demonstrar a tradicionalidade da ocupação de uma determinada comunidade, segundo seus usos, costumes e tradições. A situação fundiária brasileira é complexa e os produtores rurais de boa-fé enfrentam diversas dificuldades, mas a segurança jurídica não pode significar o descumprimento das normas constitucionais, em especial as que asseguram direitos fundamentais.

Eventual perda da posse de boa-fé deve ser resolvida mediante o pagamento do valor referente às benfeitorias e a inserção prioritária em programas de assentamento pelo órgão fundiário federal, nos termos do art. 4º do Decreto nº 1.775/96.

Tese fixada

Ao final, o Plenário do STF, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário da FUNAI, para julgar improcedentes os pedidos deduzidos na inicial, nos termos do voto do Relator, sendo fixada a seguinte tese:

- I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;
- II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do § 1º do artigo 231 do texto constitucional;
- III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;
- IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88;
- V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF;
- VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;
- VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);
- VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;
- IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do instrumento normativo citado;
- X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;
- XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;
- XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;

XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.

STF. Plenário. RE 1.017.365/SC, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 27/9/2023 (Repercussão Geral – Tema 1.031) (Info 1110).

LEI 14.701/2023

O Congresso Nacional não concordou com a decisão acima explicada e, poucos dias após, aprovou projeto de lei reafirmando o critério do marco temporal.

Segundo o texto aprovado, somente seria permitido demarcar novos territórios indígenas nos espaços que já estavam ocupados pelos índios em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal. Em outras palavras, esse projeto de lei consagrava, na legislação, a tese jurídica do marco temporal para demarcação de terras indígenas.

O Relator do projeto, Senador Marcos Rogério (PL-RO) afirmou que o tema foi debatido de forma profunda e exaustiva. Segundo o senador, o projeto é uma oportunidade de devolver segurança jurídica ao Brasil do campo. Ele disse que hoje há um sentimento de insegurança e desconforto no meio rural, por conta da indefinição do limite para demarcação. Para o senador, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em considerar o marco temporal como inconstitucional não vincula o Legislativo:

“Esta é uma decisão política. Hoje, estamos reafirmando o papel desta Casa. Com esse projeto, o Parlamento tem a oportunidade de dar uma resposta para esses milhões de brasileiros que estão no campo trabalhando e produzindo.” (Fonte: Agência Senado)

Veto

O presidente Lula sancionou o projeto que se transformou na Lei nº 14.701/2023, no entanto, com 34 vetos. Um dos principais dispositivos vetados era justamente o que estabelecia que os povos indígenas só teriam direito às terras que ocupavam ou reivindicavam em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da atual Constituição Federal. Em outras palavras, o dispositivo que previa o marco temporal foi vetado. Os únicos trechos que não foram alvos de veto por parte do presidente são os que tratam das disposições gerais com a definição dos princípios orientadores da lei, as modalidades de terras indígenas para reconhecimento da demarcação e os pontos que norteiam o acesso e a transparência do processo administrativo. O Congresso poderá manter ou derrubar os vetos.

Entre as justificativas do veto ao marco temporal, o Presidente argumentou que a iniciativa do Legislativo contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade “por usurpar direitos originários” já previstos na Constituição. Ele ainda lembrou que a tese do marco temporal também já foi rejeitada pelo STF:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público por introduzir a exigência de comprovação da ocupação indígena na área pretendida na data da promulgação da Constituição Federal, a saber, 5 de outubro de 1988, ou então de renitente esbulho persistente até aquela data, desconsiderando a dificuldade material de obter tal comprovação frente à dinâmica de ocupação do território brasileiro e seus impactos sobre a mobilidade e fixação populacional em diferentes áreas geográficas.” (Fonte: Agência Senado)

Vetos foram rejeitados

No dia 14/12/2023, o Congresso Nacional rejeitou a maior parte dos dispositivos que haviam sido vetados pelo Presidente da República. Foram mantidos vetos apenas à possibilidade de a União direcionar terras indígenas que não atendam à finalidade de reserva para outras destinações; ao uso de transgênicos em terras indígenas; e regras sobre contato com indígenas isolados.

Fique tranquila(o) que iremos mais a frente verificar os principais dispositivos dessa Lei.

AÇÕES DISCUTINDO A LEI 14.701/2023

Diante da derrubada dos vetos, foram ajuizadas, quase simultaneamente, quatro ações de controle concentrado de constitucionalidade:

Na ADC 87, os partidos Progressistas, Republicanos e Partido Liberal pediram que o STF declarasse a constitucionalidade integral da Lei nº 14.701/2023, alegando que a norma estava em conformidade com a Constituição Federal, notadamente com os arts. 1º, 2º, 5º, caput, e 231. Sustentaram que a lei foi editada legitimamente pelo Congresso Nacional no exercício de sua competência legislativa e que seus dispositivos refletiam a necessidade de regulamentação do procedimento de demarcação de terras indígenas com segurança jurídica.

Na ADI 7.582, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a Rede Sustentabilidade requereram a declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei 14.701/2023. Alegaram, em síntese, que a lei incorporava a tese do marco temporal, já rejeitada pelo STF no Tema 1.031, e que seus dispositivos violavam os direitos originários dos povos indígenas sobre suas terras tradicionais, previstos no art. 231 da Constituição Federal. Argumentaram ainda que a norma restringia indevidamente o procedimento demarcatório, prejudicava o contraditório e a ampla defesa dos indígenas, violava a Convenção 169 da OIT ao dispensar a consulta prévia às comunidades indígenas, e limitava o exercício do usufruto exclusivo indígena sobre seus territórios. Sustentaram, por fim, que os direitos territoriais dos povos indígenas são direitos fundamentais e, portanto, cláusulas pétreas.

Na ADI 7.583, o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Verde (PV) impugnaram os mesmos dispositivos da lei cujos vetos presidenciais foram derrubados pelo Congresso. Utilizaram como fundamentação as próprias razões adotadas pelo Presidente da República na Mensagem de Veto nº 536/2023, sustentando que os dispositivos reintroduzidos contrariavam a interpretação constitucional fixada pelo STF.

Na ADI 7.586, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) requereu a declaração de inconstitucionalidade tanto por vícios formais quanto materiais. No plano formal, alegou que a regulamentação do art. 231 da Constituição Federal deveria ser feita por lei complementar, e não por lei ordinária, conforme o § 6º do referido artigo. No plano material, invocou a inconstitucionalidade do marco temporal, das restrições ao procedimento demarcatório, da presunção de boa-fé de todas as benfeitorias, da proibição de ampliar terras já demarcadas, da possibilidade de instalação de bases militares sem consulta prévia, e dos contratos de cooperação econômica com não indígenas, entre outros vícios.

O que decidiu o STF?

O STF julgou inconstitucionais grande parte dos dispositivos impugnados nas ADIs.
Vamos entender com calma.

PARTE 1: É INCONSTITUCIONAL A TENTATIVA DE REINTRODUZIR O CRITÉRIO DO MARCO TEMPORAL (ART. 4º DA LEI)

O art. 4º, caput, da Lei nº 14.701/2023 previu o seguinte:

Seção II

Das Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas

Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente:

- I - habitadas por eles em caráter permanente;
- II - utilizadas para suas atividades produtivas;
- III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;
- IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Veja que esse dispositivo tentou fixar a data de 5 de outubro de 1988 (promulgação da CF/88) como sendo o marco temporal para o reconhecimento de terras indígenas. Pela redação da lei, os indígenas precisariam estar fisicamente na terra nessa data para que essa terra fosse considerada tradicionalmente ocupada. Assim, se a comunidade não estava na área naquele dia, a terra não poderia ser demarcada. Era, portanto, uma tentativa de inserir na Lei a teoria do marco temporal, que já havia sido rejeitada pelo STF.

O § 2º do art. 4º reforçou essa lógica e afirmou que, se a comunidade não estava na área em 5/10/1988, perdeu o direito à demarcação. Abriu apenas uma exceção: o “renitente esbulho comprovado”. Confira:

Art. 4º (...)

§ 2º A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu enquadramento no inciso I do caput deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

O § 3º definiu “renitente esbulho” de forma muito restritiva: seria necessário comprovar um conflito possessório concreto que tivesse começado no passado e continuado até 1988, por meio de disputa de fato ou ação judicial. Assim, se os indígenas foram expulsos e não conseguiram resistir ou judicializar a questão até 1988, teriam perdido o direito:

Art. 4º (...)

§ 3º Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.

O § 4º, por sua vez, afirmou que, se a posse indígena cessou antes de 1988, por qualquer motivo (expulsão violenta, remoção forçada pelo Estado, epidemia etc.), a área não poderia ser reconhecida como terra indígena, salvo a exceção do § 3º, que já era quase impossível de comprovar:

Art. 4º (...)

§ 4º A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo.

A exigência do marco temporal de 5 de outubro de 1988 e a definição restritiva de renitente esbulho, previstas no art. 4º, caput e §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 14.701/2023, são compatíveis com a Constituição? NÃO.

O STF, por maioria, declarou a inconstitucionalidade da expressão “na data da promulgação da Constituição Federal”, contida no caput do art. 4º, bem como dos §§ 2º, 3º e 4º do mesmo dispositivo da Lei 14.701/2023, reafirmando a tese III do Tema 1.031 da repercussão geral.

O § 1º do art. 231 estabelece quatro requisitos cumulativos para a configuração da terra como tradicionalmente ocupada. São os chamados quatro círculos concêntricos:

- i) habitação permanente;
- ii) utilização para atividades produtivas;
- iii) preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar; e
- iv) reprodução física e cultural, segundo usos, costumes e tradições.

Desse modo, para que uma área seja reconhecida como terra indígena, é preciso demonstrar que a comunidade ali habita de modo permanente, utiliza a terra para suas atividades produtivas, depende dela para preservar os recursos ambientais indispensáveis ao seu bem-estar e necessita daquele espaço para manter viva sua cultura e garantir sua continuidade como povo.

Esses quatro elementos guardam entre si uma relação de dependência sucessiva: a verificação de cada círculo pressupõe a comprovação dos anteriores, e todos devem estar presentes simultaneamente.

A expressão “tradicionalmente” prevista no texto constitucional não tem conotação temporal. Ela se refere ao modo de ocupação, isto é, segundo os usos, costumes e tradições da comunidade, e não a uma data específica no tempo.

Essa distinção foi reforçada pela tese II do Tema 1.031:

II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do § 1º do artigo 231 do texto constitucional.

Os dispositivos da Lei acima listados são inconstitucionais porque:

a) estão em confronto direto com a tese III do Tema 1.031

O STF já havia decidido, com repercussão geral, que a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas independe da existência de um marco temporal em 5 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho como conflito físico ou controvérsia judicial persistente àquela data (tese III).

A Lei nº 14.701/2023, ao restabelecer exatamente o que fora afastado pelo STF, configurou uma tentativa de backlash legislativo, isto é, o uso do processo legislativo para reverter interpretação constitucional fixada pela Corte.

Em palavras muito simples, efeito backlash consiste em uma reação conservadora de parcela da sociedade ou das forças políticas (em geral, do parlamento) diante de uma decisão liberal do Poder Judiciário em um tema polêmico.

George Marmelstein resume a lógica do efeito backlash ao ativismo judicial:

“(1) Em uma matéria que divide a opinião pública, o Judiciário profere uma decisão liberal, assumindo uma posição de vanguarda na defesa dos direitos fundamentais. (2) Como a consciência social ainda não está bem consolidada, a decisão judicial é bombardeada com discursos conservadores inflamados, recheados de falácias com forte apelo emocional. (3) A crítica massiva e politicamente orquestrada à decisão judicial acarreta uma mudança na opinião pública, capaz de influenciar as escolhas eleitorais de grande parcela da população. (4) Com isso, os candidatos que aderem ao discurso conservador costumam conquistar maior espaço político, sendo, muitas vezes, campeões de votos. (5) Ao vencer as eleições e assumir o controle do poder político, o grupo conservador consegue aprovar leis e outras medidas que correspondam à sua visão de mundo. (6) Como o poder político também influencia a composição do Judiciário, já que os membros dos órgãos de cúpula são indicados politicamente, abre-se um espaço para mudança de entendimento dentro do próprio poder judicial. (7) Ao fim e ao cabo, pode haver um retrocesso jurídico capaz de criar uma situação normativa ainda pior do que a que havia antes da decisão judicial, prejudicando os grupos que, supostamente, seriam beneficiados com aquela decisão.”
(Disponível em: <https://direitosfundamentais.net/2015/09/05/efeito-backlash-da-jurisdicao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/>).

b) inversão desproporcional do ônus probatório

A exigência de que a comunidade indígena comprovasse presença física na área em 1988, ou a existência de renitente esbulho formalizado, representava uma inversão do ônus probatório de difícil ou impossível cumprimento.

Até 5 de outubro de 1988 os indígenas estavam sob o regime tutelar da União e sequer possuíam capacidade postulatória para ingressar em juízo. Muitas comunidades eram (e algumas ainda são) de recente contato, sem qualquer conhecimento dos instrumentos jurídicos dos não indígenas. Exigir que essas comunidades comprovassem “efetivo conflito possessório” persistente até 1988 era desconhecer profundamente a assimetria de forças entre indígenas e aqueles que os expulsaram de suas terras, como polícias militares, fazendeiros armados e, em alguns casos, a própria Força Aérea Brasileira.

Essa realidade de expulsões violentas praticadas ou toleradas pelo próprio Estado é agravada pela omissão inconstitucional da União, que não cumpriu o mandamento do art. 67 do ADCT, segundo o qual todas as demarcações deveriam ter sido concluídas em cinco anos a partir da promulgação da Constituição, ou seja, até outubro de 1993. Passados mais de 35 anos, a União ainda possui mais de 230 processos administrativos pendentes e cerca de 530 reivindicações fundiárias sequer autuadas.

c) contrariedade à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) já se manifestou contrariamente à tese do marco temporal, por considerá-la incompatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A jurisprudência da Corte Interamericana reconhece que os direitos territoriais indígenas decorrem da ocupação tradicional, e não de um marco cronológico fixado pelo Estado.

O sistema de obrigações sequenciais desenvolvido pela CIDH (identificação, avaliação de viabilidade e titulação ou concessão de terras alternativas) parte da premissa de que o Estado tem o dever de demarcar, delimitar e titular os territórios das comunidades indígenas, independentemente de estas terem sido forçadas a abandoná-los.

A expressão “simultaneamente” no caput do art. 4º

O relator esclareceu, por outro lado, que a exigência de preenchimento simultâneo dos quatro requisitos do art. 231, § 1º, da CF (habitação permanente, atividades produtivas, preservação ambiental e reprodução cultural) não padece de inconstitucionalidade.

A própria disciplina constitucional já impõe a presença cumulativa desses requisitos, de modo que a expressão “simultaneamente” no art. 4º da lei é sinônimo de “cumulativamente” e apenas explicita o que já decorre do texto constitucional.

Conclusão quanto a essa primeira parte do julgado:

É inconstitucional a exigência de que as terras indígenas fossem ocupadas na data de 5 de outubro de 1988, bem como a definição restritiva de renitente esbulho previstas no art. 4º, caput e §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 14.701/2023, por confrontar a tese III do Tema 1.031 da repercussão geral, segundo a qual a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas independe da existência de um marco temporal ou da configuração do renitente esbulho como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição.

Assim, o STF declarou a inconstitucionalidade da expressão “na data da promulgação da Constituição Federal”, do caput do art. 4º, bem como dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

PARTE 2: OMISSÃO INCONSTITUCIONAL DA UNIÃO NO CUMPRIMENTO DO ART. 67 DO ADCT

O que prevê o art. 67 do ADCT?

O art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu que a União deveria concluir a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição, ou seja, até 5 de outubro de 1993:

Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

Passados mais de 32 anos do término desse prazo, a União ainda não concluiu os procedimentos demarcatórios.

Mas isso era discutido nesse processo?

Isso não era mencionado diretamente nas ações, que discutiam apenas a constitucionalidade da Lei nº 14.701/2023. No entanto, o relator, Min. Gilmar Mendes, entendeu que a análise não poderia se limitar à lei impugnada.

Com base na teoria da causa de pedir aberta, segundo a qual o STF pode examinar a constitucionalidade de atos normativos sob parâmetros constitucionais não invocados diretamente pelos requerentes, e na fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão, o relator trouxe ao debate a omissão da União no cumprimento do art. 67 do ADCT.

Natureza do prazo previsto no art. 67 do ADCT

A jurisprudência do STF sempre entendeu que esse prazo do art. 67 do ADCT não é peremptório nem decadencial, mas programático. O leading case sobre o tema é o MS 24.566 (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, DJ 28.5.2004), no qual a Corte assentou que o dispositivo “sinalizou simplesmente visão prognóstica sobre o término dos trabalhos de demarcação e, portanto, a realização destes em tempo razoável”. Entretanto, o relator destacou que essa compreensão não poderia servir como escudo permanente para a inação estatal.

Embora essa interpretação tenha sido adequada nos primeiros anos após a Constituição, não é mais possível sustentá-la passados mais de 32 anos do término do prazo e quase 37 anos da promulgação da Constituição. A omissão ultrapassou qualquer parâmetro de razoabilidade.

A dimensão bilateral do conflito

A omissão inconstitucional gera consequências para ambos os lados do conflito fundiário, envolvendo tanto os direitos fundamentais dos indígenas quanto dos não indígenas:

Para os indígenas, a ausência de demarcação compromete a própria existência da comunidade, que mantém uma relação de simbiose existencial com o território. O não reconhecimento causa problemas de toda ordem, inclusive suicídios.

Para os não indígenas afetados pela área de demarcação, a mora administrativa gera incertezas jurídicas, perdas financeiras e vidas paralisadas, refletindo na necessidade de reforço do direito de defesa.

Assim, a omissão da União em resolver a questão fundiária prejudica a todos.

Os indígenas permanecem sem o reconhecimento de seus territórios e sem condições de viver dignamente.

Os proprietários não indígenas vivem em permanente insegurança, sem saber se perderão suas terras e se serão adequadamente indenizados.

Enquanto isso, o conflito no campo se intensifica, gerando mortes e violência de ambos os lados.

Diante desse cenário, o STF declarou a omissão inconstitucional da União no cumprimento do art. 67 do ADCT e fixou medidas estruturais transitórias para superar a mora administrativa, inclusive com prazo peremptório de 10 anos para a conclusão de todos os procedimentos demarcatórios.

Medidas estruturais fixadas pelo STF

O STF não se limitou a declarar a inconstitucionalidade por omissão e dar ciência à União.

A Corte fixou um conjunto de medidas estruturais transitórias para superar a mora, que vigorarão até que sobrevenha lei formal do Congresso Nacional. Veja abaixo as principais:

- 1) Publicação de lista de antiguidade: a FUNAI deverá divulgar, no prazo de 60 dias após a finalização do julgamento, lista pública com todos os processos de demarcação instaurados e reivindicações territoriais ainda não autuadas, organizada por ordem de antiguidade do protocolo, republicando-a mensalmente em caso de novos pedidos.
- 2) Prazo peremptório de 10 anos: todos os processos administrativos demarcatórios deverão ser finalizados no prazo de 10 anos, sob pena de responsabilidade pessoal do servidor que der causa ao atraso injustificado e de pagamento de indenização mensal pela União à população indígena prejudicada.
- 3) Limite temporal para novas reivindicações: as reivindicações territoriais formuladas após 1 ano do trânsito em julgado da ADC 87 serão atendidas na forma de desapropriação por interesse social, salvo descoberta posterior de indígenas isolados, que se submeterão ao procedimento demarcatório regular.
- 4) Punição de invasões: em caso de invasões no campo após o início do julgamento, o pedido de demarcação da comunidade indígena invasora será recolocado no último lugar da lista de antiguidade.

Todas essas determinações são transitórias, destinadas a superar a omissão inconstitucional do art. 67 do ADCT, e persistirão até que sobrevenha lei formal e material do Congresso Nacional.

Conclusão quanto a essa segunda parte do julgado:

É inconstitucional a omissão da União no cumprimento do art. 67 do ADCT, que determinava a conclusão das demarcações de terras indígenas em cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

O STF fixou medidas estruturais transitórias, incluindo prazo peremptório de 10 anos para finalização de todos os procedimentos demarcatórios e publicação de lista de antiguidade pela FUNAI, vigentes até que sobrevenha lei formal do Parlamento Federal.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

PARTE 3: PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO

O processo administrativo de demarcação de terras indígenas e as regras procedimentais da Lei 14.701/2023

A demarcação de terras indígenas segue um procedimento administrativo estruturado em cinco etapas, conduzido por diferentes instâncias do Governo Federal:

- 1ª) identificação e delimitação, a cargo da FUNAI, com elaboração de estudos por equipe técnica multidisciplinar e produção do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID);
- 2ª) declaração, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- 3ª) demarcação física;
- 4ª) homologação, pelo Presidente da República; e
- 5ª) registro na Secretaria do Patrimônio da União e nos cartórios de imóveis.

Até 2023, esse procedimento era regulamentado essencialmente pelo Decreto 1.775/1996, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo STF no MS 21.649 (Rel. Min. Moreira Alves).

Pelo modelo vigente, o contraditório dos não indígenas era exercido de forma diferida: os interessados somente tinham acesso ao conteúdo dos estudos após a publicação do RCID no Diário Oficial, dispondo então de prazo de 90 dias para apresentar contestações administrativas, e a FUNAI teria 60 dias para responder.

No que tange ao processo administrativo, a Lei nº 14.701/2023 trouxe três inovações principais que foram impugnadas nas ADIs:

1) Participação dos entes federativos e contraditório (arts. 5º e 6º)

O art. 5º passou a prever que a demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e entidades da sociedade civil “desde o início do processo administrativo demarcatório”.

O parágrafo único assegurou aos entes federativos o “direito de participação efetiva” no procedimento.

Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

O art. 6º, por sua vez, estabeleceu que o contraditório e a ampla defesa seriam assegurados “em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares”, sendo obrigatória a intimação dos interessados “desde o início do procedimento” e permitida a indicação de peritos auxiliares.

Art. 6º Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares.

O que decidiu o STF:

O STF declarou a inconstitucionalidade, sem redução de texto, das expressões “desde o início do procedimento” e “desde o início do processo administrativo demarcatório”, dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, às quais se deve dar interpretação conforme à Constituição no sentido da abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de “Identificação e delimitação”), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

b) Registro probatório das informações orais (art. 4º, §7º)

O dispositivo estabeleceu que as informações orais reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório “somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo”.

Art. 4º (...)

§ 7º As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.

O STF declarou a inconstitucionalidade, com redução de texto, da interpretação que exija cumulativamente o registro em “áudio e vídeo”, devendo a expressão ser compreendida como alternativa: “áudio ou vídeo”. Isso por duas razões:

Primeiro, muitas comunidades indígenas possuem restrições culturais à veiculação de suas imagens, de modo que a exigência obrigatória de filmagem pode conflitar com seus usos, costumes e tradições, protegidos pelo art. 231, *caput*, da CF.

Segundo, a informalidade que caracteriza os contatos iniciais com as comunidades muitas vezes possibilita apenas o registro em áudio, e exigir vídeo obrigatoriamente abriria margem para arguições de nulidade que causariam atrasos desnecessários nas demarcações.

Além disso, a Corte fixou que a nova exigência de registro não retroage para alcançar laudos antropológicos já finalizados, documentados e entregues à FUNAI antes da entrada em vigor da Lei 14.701/2023, sob pena de violação à garantia da irretroatividade (art. 5º, XXXVI, CF).

É inconstitucional a exigência cumulativa de registro em “áudio e vídeo” dos estudos técnicos prevista no art. 4º, § 7º, da Lei nº 14.701/2023. Deve ser dada interpretação conforme para que a exigência seja alternativa (“áudio ou vídeo”).

Além disso, a nova regra não se aplica a laudos antropológicos já concluídos e entregues à Funai antes da vigência da lei.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

c) Regime de impedimento e suspeição dos peritos (art. 10)

A norma determinou a aplicação do art. 148 do CPC, que trata das hipóteses de impedimento e suspeição dos auxiliares da justiça, aos antropólogos, peritos e demais profissionais especializados nomeados pelo poder público cujos trabalhos fundamentem a demarcação.

Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

O art. 10 da Lei nº 14.701/2023 foi declarado inconstitucional pelo STF porque, ao determinar a aplicação das regras de impedimento e suspeição do CPC aos antropólogos, peritos e demais profissionais especializados cujos trabalhos fundamentam a demarcação, criou restrição indevida aos direitos territoriais indígenas e estabeleceu exigência desproporcional para o procedimento administrativo demarcatório, sendo suficientes, para esse fim, as regras gerais já previstas na Lei nº 9.784/99, que disciplina o processo administrativo no âmbito federal.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

PARTE 4: REGIME DE INDENIZAÇÃO

A demarcação de terras indígenas, ao reconhecer o direito originário dos povos indígenas sobre territórios tradicionalmente ocupados (art. 231, CF/88), quase sempre atinge proprietários e possuidores não indígenas que se encontram nessas áreas.

A Constituição estabelece, no §6º do art. 231, que são “nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse” dessas terras, ressalvado o “direito à indenização das benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé”.

Esse regime indenizatório foi tratado pelo STF no julgamento do Tema 1.031 (RE 1.017.365), cuja Tese V assegurou, além da indenização das benfeitorias, o direito à indenização da terra nua quando inviável o reassentamento, bem como o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso.

A Lei nº 14.701/2023 buscou regulamentar esse regime, mas diversos de seus dispositivos foram impugnados nas ADIs.

Vejam os que decidiu o STF:

a) Uso e gozo da área durante a demarcação e presunção de boa-fé (art. 9º e parágrafos)

O art. 9º trata do direito de ocupantes não indígenas serem indenizados pelas benfeitorias (construções, plantações, melhorias) que fizeram em terras que venham a ser demarcadas como indígenas.

A questão central é: até quando esse ocupante pode ser considerado de “boa-fé”, ou seja, até quando se presume que ele não sabia que a terra era indígena?

Os §§ 1º e 2º do art. 9º estendiam essa presunção de boa-fé até a conclusão final de todo o procedimento demarcatório. Na prática, isso significava que o ocupante poderia continuar fazendo benfeitorias durante anos de tramitação do processo e depois cobrar indenização da União por todas elas. Veja:

Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.

§ 1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.

§ 2º A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.

O STF declarou esses parágrafos inconstitucionais, fixando que a boa-fé só pode ser presumida até a publicação da portaria declaratória do Ministério da Justiça, que é o ato que reconhece oficialmente a terra como indígena. A partir desse momento, o ocupante já tem ciência formal da situação, não podendo mais alegar desconhecimento para exigir indenização por benfeitorias feitas depois.

Os §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei nº 14.701/2023 foram declarados inconstitucionais pelo STF porque estendiam a presunção de boa-fé das benfeitorias realizadas por ocupantes não indígenas até a conclusão do procedimento demarcatório, o que contraria o regime constitucional de proteção às terras indígenas (CF/88, art. 231, § 6º) e as teses firmadas no Tema 1.031 da repercussão geral.

As benfeitorias são consideradas de boa-fé apenas até a edição da portaria declaratória do Ministério da Justiça, momento a partir do qual os limites da terra indígena já estão objetivamente definidos e, portanto, cessa a incerteza que justificaria o tratamento benéfico ao ocupante não indígena.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

b) Vedação de ampliação de terras já demarcadas (art. 13)

O dispositivo estabelecia que:

Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas.

Em termos práticos, isso significava que, uma vez concluído o procedimento demarcatório e homologada determinada terra indígena, seus limites ficariam “congelados” para sempre, ainda que posteriormente se constatasse erro técnico, omissão de áreas tradicionalmente ocupadas ou qualquer outra circunstância que justificasse a revisão dos limites originalmente fixados.

O art. 13 foi declarado inconstitucional pelo STF, que entendeu que a vedação absoluta à ampliação de terras indígenas já demarcadas contraria o regime de proteção estabelecido no art. 231 da CF/88 e as teses firmadas no Tema 1.031 da repercussão geral.

A invalidade do dispositivo permite, portanto, o redimensionamento de terras indígenas em casos de erro grave e insanável no procedimento original, assegurado ao particular eventualmente afetado o direito à indenização nos termos já fixados pelo STF.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

c) Adequação dos processos pendentes à nova lei (art. 14)

O art. 14 determinava que:

Art. 14. Os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto nesta Lei.

Em termos práticos, isso significava que todos os procedimentos demarcatórios em andamento, inclusive aqueles em fase avançada, com estudos técnicos já realizados, laudos antropológicos concluídos ou portarias declaratórias expedidas, deveriam ser readequados às novas regras da Lei nº 14.701/2023, o que poderia implicar a reabertura de fases já superadas e a repetição de atos administrativos já praticados.

O art. 14 foi declarado inconstitucional pelo STF, por violação à segurança jurídica e ao princípio da proteção da confiança legítima.

A aplicação retroativa das novas regras a processos em curso afetaria atos jurídicos perfeitos já praticados pela Administração, comprometendo a estabilidade dos procedimentos e potencialmente paralisando demarcações em estágio avançado.

Em consequência, ficou assentado que as alterações procedimentais introduzidas pela Lei nº 14.701/2023 têm eficácia apenas para o futuro, resguardados todos os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

d) Regime jurídico das terras adquiridas (art. 18)

O art. 18 tratava das “áreas indígenas adquiridas”, definindo-as como aquelas havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como compra e venda ou doação (caput).

Os §§ 1º e 2º estabeleciam que a essas áreas “aplica-se o regime jurídico da propriedade privada” e que “as terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio) serão consideradas áreas indígenas adquiridas”.

Em termos práticos, o dispositivo criava uma categoria de terras indígenas submetida ao regime de propriedade privada, com todas as suas consequências jurídicas (alienabilidade, penhorabilidade etc.).

Seção IV

Das Áreas Indígenas Adquiridas

Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação.

§ 1º Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada.

§ 2º As terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei.

O STF julgou a inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos §§ 1º e 2º do art. 18, procedendo à interpretação conforme à Constituição, aplicando a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas

demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

Em palavras mais simples: os §§ 1º e 2º do art. 18 receberam interpretação conforme à Constituição, de modo que o regime de propriedade privada ali previsto não se aplica quando a área estiver relacionada ao reconhecimento da tradicionalidade da ocupação indígena, à criação de reservas indígenas ou a compensações/substituições de terras tradicionais.

Nesses casos, prevalece o regime protetivo do art. 231 da CF/88, que assegura a inalienabilidade, a indisponibilidade e a imprescritibilidade das terras tradicionalmente ocupadas.

A interpretação conforme visa evitar que o dispositivo seja utilizado para afastar a proteção constitucional de áreas que, embora formalmente “adquiridas”, guardem relação com o reconhecimento de direitos territoriais originários.

PARTE 5: USO, GESTÃO E ATIVIDADES ECONÔMICAS EM TERRAS INDÍGENAS

A Constituição de 1988 assegura aos povos indígenas a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (art. 231, §2º). Esse regime, todavia, não é absoluto: o §3º do art. 231 condiciona a exploração hídrica e mineral à autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas; e o §6º remete à lei complementar a disciplina dos “casos excepcionais” que afetam o interesse da defesa nacional.

A Lei nº 14.701/2023 regulamentou diversas dimensões do uso e da exploração das terras indígenas, enfrentando temas como a relação entre o usufruto indígena e a defesa nacional, a atuação das Forças Armadas, a instalação de equipamentos e serviços públicos, a sobreposição com unidades de conservação, o ingresso de não indígenas, as atividades econômicas, o turismo e a isenção tributária.

Vários desses dispositivos foram vetados pelo Presidente da República, mas os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional.

Os principais pontos de controvérsia nas ADIs 7.582, 7.583, 7.586 e na ADC 87 foram:

a) Defesa nacional (art. 20)

O caput do art. 20 subordinava o usufruto indígena ao “interesse da política de defesa nacional”, estabelecendo no *caput* que a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em terras indígenas seria livre, independentemente de consulta às comunidades.

O parágrafo único ia além, prevendo que “a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas”. Em termos práticos, o dispositivo autorizava ampla intervenção estatal em terras indígenas, incluindo obras de infraestrutura e exploração de recursos, sem qualquer participação ou oitiva prévia dos povos afetados.

Art. 20. O usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional.

Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

O STF conferiu interpretação conforme ao caput do art. 20 para resguardar a obrigatoriedade de consulta prévia, livre e informada sempre que empreendimentos ou atividades impactarem o uso e o gozo da posse coletiva indígena.

O parágrafo único do art. 20 foi declarado inconstitucional, por dispensar expressamente a consulta prévia às comunidades indígenas, em afronta ao art. 231 da CF/88 e à Convenção nº 169 da OIT.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

b) Instalação de equipamentos e serviços públicos (art. 22)

O art. 22 autorizava a instalação de infraestrutura pública em terras indígenas sem estabelecer expressamente a exigência de consulta prévia às comunidades afetadas, o que suscitava dúvidas sobre a compatibilidade da norma com o regime constitucional de proteção:

Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.

O STF conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 22 da Lei para resguardar a obrigatoriedade de consulta prévia, livre e informada sempre que empreendimentos ou atividades impactarem o uso e o gozo da posse coletiva indígena.

Assim, a instalação de equipamentos e infraestrutura pelo poder público em terras indígenas permanece autorizada, mas condicionada ao cumprimento do dever de consulta previsto no art. 231 da CF/88 e na Convenção nº 169 da OIT.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

c) Sobreposição com unidades de conservação (art. 23)

O art. 23 subordinava o usufruto exclusivo indígena à tutela do órgão ambiental gestor da unidade de conservação, invertendo a lógica constitucional de proteção:

Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 23, caput e seu § 1º, bem ainda da expressão “nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor”, constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses:

- a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena;
- b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos;
- c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos;
- d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena;
- e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem ou
- f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que:

f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e

f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

e) Atividades econômicas e turismo (arts. 26 e 27)

O art. 26 autoriza que as comunidades indígenas desenvolvam atividades econômicas em suas terras, inclusive com a participação de terceiros não indígenas (como parceiros ou contratados). Isso inclui, por exemplo, atividades agropecuárias, extrativistas ou agroindustriais.

A lei impõe, porém, algumas condições: os lucros devem beneficiar toda a comunidade (e não apenas lideranças ou indivíduos), a comunidade deve aprovar os contratos segundo suas próprias formas de decisão, os indígenas devem manter a posse sobre a terra mesmo com a atuação conjunta de não indígenas, e os contratos precisam ser registrados na Funai. É expressamente proibido o arrendamento ou qualquer negócio que transfira a posse direta da terra para terceiros. Veja:

Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena.

§ 2º É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que:

I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena; (Promulgação partes vetadas)

II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;

III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;

IV - os contratos sejam registrados na Funai.

O art. 27 permite que as comunidades indígenas organizem atividades turísticas em seus territórios, podendo inclusive celebrar contratos com investidores externos para viabilizar essa exploração.

As mesmas condições do art. 26 se aplicam: a comunidade deve aprovar, os benefícios devem ser coletivos e a posse indígena deve ser preservada. A lei também proíbe que pessoas de fora pratiquem caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos nas terras indígenas, salvo quando essas atividades estiverem vinculadas ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação ambiental. Confira:

Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei.

Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

O STF declarou a inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023, mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena.

STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).

Confira a íntegra do Informativo original:

São inconstitucionais — por restringirem indevidamente a proteção constitucional aos direitos originários dos povos indígenas e por contrariarem o regime constitucional de reconhecimento e demarcação das terras tradicionalmente ocupadas (CF/1988, art. 231) — dispositivos da Lei nº 14.701/2023 que (i) condicionam o conceito de terra tradicionalmente ocupada à “data da promulgação da Constituição Federal” e (ii) reproduzem, direta ou indiretamente, a lógica do “marco temporal”.

O texto constitucional assegura aos povos indígenas direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam e impõe ao Estado deveres correlatos de proteção e de atuação administrativa voltada ao reconhecimento e à demarcação dessas áreas.

Conforme jurisprudência desta Corte, firmada no Tema 1.031 da repercussão geral, o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas não se submete a recorte temporal fixo, pois se trata de direito originário cuja tradicionalidade deve ser aferida pelos critérios constitucionais — e não por requisito cronológico imposto em lei. Nesse contexto, a Lei nº 14.701/2023, ao condicionar o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas” à “data da promulgação da Constituição Federal” ou a “5 de outubro de 1988”, reintroduziu requisito temporal incompatível com o regime constitucional de proteção territorial indígena.

Além disso, a positivação legislativa de marco temporal com pretensão retroativa não promove segurança jurídica, pois transfere às comunidades indígenas um ônus probatório excessivo — por vezes inexequível — de comprovação documental de ocupação pretérita e, na prática, reduz o alcance da proteção conferida pelo dispositivo constitucional acima citado.

Há omissão inconstitucional do poder público no cumprimento do dever de concluir a demarcação das terras indígenas (ADCT, art. 67).

O Estado deve atuar para proteger os direitos humanos e para evitar a escalada de tensões de forma a buscar a paz social e minimizar conflitos nas demarcações. Nesse contexto, determinou-se, em caráter transitório, a conclusão das demarcações no prazo de cinco anos, contado da promulgação da Constituição. Esse comando reforça a natureza obrigatória da atuação estatal e evidencia a centralidade da efetividade administrativa como pressuposto para a tutela dos direitos fundamentais dos povos indígenas.

Diante da persistência de inércia estatal prolongada na finalização dos procedimentos demarcatórios — com a manutenção de indefinições que inviabilizam, na prática, a plena eficácia do regime protetivo do art. 231 —, o Tribunal fixou o prazo de até 180 (cento e oitenta) dias para que os Poderes Públicos cumpram as determinações estabelecidas, as quais subsistirão, transitoriamente, até a superveniência de lei que se harmonize com os parâmetros constitucionais delineados na decisão.

No plano procedimental, o STF assentou que: (i) o processo demarcatório deve assegurar participação efetiva e tempestiva dos interessados, sob pena de esvaziar o contraditório quando a intervenção apenas se viabiliza após a conclusão dos estudos técnicos; (ii) exigências formais não podem operar como obstáculo desproporcional nem inviabilizar retroativamente trabalhos técnicos já concluídos e entregues à Funai, sob pena de paralisia administrativa e incremento de litigiosidade; (iii) até a portaria declaratória do Ministro da Justiça, a incerteza objetiva quanto aos limites justifica o tratamento de boa-fé das benfeitorias realizadas por ocupantes não indígenas; e (iv) eventual interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena exige motivação explícita e proporcional, com garantia de consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, em julgamento conjunto e por maioria, dentre outras medidas, (i) homologou o produto da Comissão Especial e determinou o envio ao Congresso Nacional para adoção das providências que entender cabíveis; (ii) julgou parcialmente procedentes as ações com o fim de declarar a inconstitucionalidade de dispositivos e expressões contidas nos arts. 4º,

caput e §§ 2º a 4º; 5º; 6º; 9º, §§ 1º e 2º; 10, 13, 14; 18, §§ 1º e 2º; 20, caput e parágrafo único; 22; 23, caput e §§ 1º e 2º; 26; 27; 31 e 32, todos da Lei nº 14.701/2023, no art. 2º, IX, da Lei nº 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei nº 6.001/1973; e (iii) declarou a inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, fixando prazo de 180 dias para o cumprimento das determinações transitórias.

TABELA RESUMO (para uma revisão mais para frente; não precisa ler agora)

O QUE O STF DECIDIU SOBRE LEI 14.701/2023			
Dispositivo	Sobre o que trata	O que decidiu o STF	Redação do dispositivo
PARTE 1: MARCO TEMPORAL			
Art. 4º, caput (expressão "na data da promulgação da CF")	Tentou fixar 05/10/1988 como marco temporal para reconhecimento de terras indígenas, exigindo presença física dos indígenas na terra nessa data.	INCONSTITUCIONAL (com redução de texto). Declarada a inconstitucionalidade da expressão "na data da promulgação da Constituição Federal". Reafirmada a tese III do Tema 1.031. A expressão "simultaneamente" foi mantida.	Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente: I - habitadas por eles em caráter permanente; II - utilizadas para suas atividades produtivas; III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
Art. 4º, § 2º	Prevvia que a ausência da comunidade indígena na área em 05/10/1988 descaracterizaria a terra como tradicionalmente ocupada, salvo "renitente esbulho comprovado".	INCONSTITUCIONAL. Declarado inconstitucional por confrontar a tese III do Tema 1.031.	§ 2º A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu enquadramento no inciso I do caput deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.
Art. 4º, § 3º	Definiu "renitente esbulho" de forma restritiva: exigia conflito possessório concreto iniciado no passado e persistente até 1988, materializado por circunstâncias de fato ou controvérsia judicializada.	INCONSTITUCIONAL. Confronta a tese III do Tema 1.031 e impõe ônus probatório desproporcional.	§ 3º Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.
Art. 4º, § 4º	Prevvia que a cessação da posse indígena antes de 1988, por qualquer motivo, inviabilizava o reconhecimento como terra indígena.	INCONSTITUCIONAL. Confronta a tese III do Tema 1.031.	§ 4º A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo.
PARTE 2: OMISSÃO INCONSTITUCIONAL (ART. 67 DO ADCT)			
Art. 67 do ADCT (omissão da União)	A União deveria ter concluído todas as demarcações até outubro de 1993.	OMISSÃO INCONSTITUCIONAL DECLARADA. Medidas estruturais: (1) FUNAI deve	Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

	Passados mais de 32 anos, ainda não cumpriu.	publicar lista de antiguidade em 60 dias; (2) prazo perempório de 10 anos para concluir demarcações; (3) reivindicações após 1 ano do trânsito em julgado = desapropriação; (4) invasões remetem pedido ao último lugar da lista.	
PARTE 3: PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO			
Art. 5º, caput e parágrafo único	Prevvia participação obrigatória de Estados, Municípios e comunidades interessadas "desde o início do processo administrativo demarcatório".	INCONSTITUCIONAL SEM REDUÇÃO DE TEXTO. Interpretação conforme: "desde o início" = abertura da fase instrutória (1ª etapa de Identificação e Delimitação pela Funai).	Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas. Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.
Art. 6º	Assegurava contraditório e ampla defesa "em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares", com intimação "desde o início do procedimento".	INCONSTITUCIONAL SEM REDUÇÃO DE TEXTO. Interpretação conforme: "desde o início" = abertura da fase instrutória (1ª etapa).	Art. 6º Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares.
Art. 4º, § 7º	Exigia que informações orais no procedimento demarcatório fossem registradas em audiências públicas ou em áudio E vídeo, com transcrição em vernáculo.	INCONSTITUCIONAL COM REDUÇÃO DE TEXTO. A exigência cumulativa "e" foi declarada inconstitucional; deve ser lida como alternativa ("ou"). A regra não retroage a laudos já concluídos.	§ 7º As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.
Art. 10	Aplicava as regras de impedimento e suspeição do CPC (art. 148) aos antropólogos, peritos e profissionais cujos trabalhos fundamentassem a demarcação.	INCONSTITUCIONAL. Restrição indevida e desproporcional. São suficientes as regras gerais da Lei nº 9.784/99.	Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).
PARTE 4: REGIME DE INDENIZAÇÃO			
Art. 9º, §§ 1º e 2º	Estendia a presunção de boa-fé das benfeitorias feitas por ocupantes não indígenas até a conclusão final de todo o	INCONSTITUCIONAL. A boa-fé só pode ser presumida até a edição da portaria declaratória do Ministério da Justiça.	Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área,

	procedimento demarcatório.		garantida a sua permanência na área objeto de demarcação. § 1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório. § 2º A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.
Art. 13	Vedava de forma absoluta a ampliação de terras indígenas já demarcadas.	INCONSTITUCIONAL. A vedação absoluta contraria o art. 231 da CF/88 e o Tema 1.031. Permite-se redimensionamento em caso de erro grave e insanável.	Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas.
Art. 14	Determinava que todos os processos de demarcação ainda não concluídos fossem adequados às novas regras da lei.	INCONSTITUCIONAL. Viola segurança jurídica e proteção da confiança legítima. As novas regras têm eficácia apenas para o futuro.	Art. 14. Os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto nesta Lei.
Art. 18, §§ 1º e 2º	Submetia as "áreas indígenas adquiridas" ao regime de propriedade privada (alienabilidade, penhorabilidade etc.).	INCONSTITUCIONAL SEM REDUÇÃO DE TEXTO. Interpretação conforme: o regime de propriedade privada não se aplica quando a área se relacionar ao reconhecimento da tradicionalidade, reservas indígenas ou compensações de terras tradicionais.	Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação. § 1º Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada. § 2º As terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei.
PARTE 5: USO, GESTÃO E ATIVIDADES ECONÔMICAS			
Art. 20, caput	Subordinava o usufruto indígena ao "interesse da política de defesa e soberania nacional", sem prever consulta prévia.	INTERPRETAÇÃO CONFORME. Resguardada a obrigatoriedade de consulta prévia, livre e informada.	Art. 20. O usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional.
Art. 20, parágrafo único	Dispensava expressamente a consulta às comunidades indígenas para instalação de bases militares, expansão viária e exploração energética estratégica.	INCONSTITUCIONAL. Dispensar a consulta prévia afronta o art. 231 da CF/88 e a Convenção nº 169 da OIT.	Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.
Art. 22	Autorizava instalação de infraestrutura pública em terras indígenas sem	INTERPRETAÇÃO CONFORME. A instalação permanece autorizada, mas condicionada à consulta	Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das

	prever expressamente consulta prévia.	prévia, livre e informada (art. 231 da CF/88 e Convenção 169 da OIT).	construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.
Art. 23, caput, §§ 1º e 2º	Subordinava o usufruto indígena em áreas sobrepostas a unidades de conservação à tutela do órgão ambiental gestor.	INCONSTITUCIONAL (caput e § 1º). No § 2º, declarada inconstitucional a expressão "nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor". Fixadas hipóteses taxativas de trânsito de não indígenas.	Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção. § 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente. § 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.
Arts. 26 e 27	Autorizam atividades econômicas e turismo em terras indígenas, com participação de terceiros, desde que a comunidade aprove e mantenha a posse. Proíbe arrendamento.	INCONSTITUCIONAL SEM REDUÇÃO DE TEXTO. Interpretação conforme: são constitucionais desde que os resultados sejam voltados a benefícios para toda a comunidade indígena.	Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas. § 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena. § 2º É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que: I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena; II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida; III - a comunidade indígena aprove a celebração contratual; IV - os contratos sejam registrados na Funai. Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei.
STF. Plenário. ADC 87/DF, ADI 7.582/DF, ADI 7.583/DF, ADI 7.586/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/12/2025 (Info 1203).			

EXECUÇÃO

É constitucional a criação, por resolução de Tribunal de Justiça, de órgão especializado para processar cumprimentos de sentença em regime de cooperação jurisdicional

ODS 16

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais editou a Resolução nº 805/2015, criando a Central de Cumprimento de Sentença (CENTRASE) na Comarca de Belo Horizonte. O órgão atua em regime de cooperação jurisdicional com as varas cíveis, recebendo os processos em fase de cumprimento de sentença transitada em julgado com condenação em obrigação de fazer ou em quantia certa. O STF julgou constitucional essa previsão.

A resolução de tribunal de justiça que institui central de cumprimento de sentença como medida de cooperação judiciária encontra amparo na autonomia constitucional dos tribunais para dispor sobre a competência e o funcionamento de seus órgãos jurisdicionais (art. 96, I, “a”, art. 96, II, “d”, e art. 125, §1º, da CF), não configurando usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF).

Há espaço para que a lei estadual de organização judiciária regule aspectos da competência jurisdicional em âmbito local, inclusive delegando sua pormenorização a atos infralegais, sem que isso configure ofensa à competência da União para legislar sobre direito processual.

A implementação de central de cumprimento de sentença não viola o princípio do juiz natural, pois sua atuação apenas complementa a da unidade jurisdicional de origem, impelindo os processos em estágio já adiantado de execução.

A cooperação judiciária, prevista no CPC (arts. 67 e 69) e regulamentada pelo CNJ (Resolução 350/2020), constitui elemento racionalizador do processo civil contemporâneo, permitindo o compartilhamento e a combinação de competências jurisdicionais em prol da eficiência na prestação jurisdicional.

Os instrumentos cooperativos instaurados por tribunal de justiça atendem ao princípio da eficiência quando permitem a organização prática e operacional dos recursos públicos à disposição do tribunal, com vistas ao atendimento célere e efetivo dos jurisdicionados.

STF. Plenário. ADI 7.636/MG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/12/2025 (Info 1203).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

O processo civil brasileiro adota, como regra, o modelo sincrético, desenvolvendo-se em duas fases sucessivas:

- a fase de conhecimento, em que o juiz examina as alegações e provas produzidas pelas partes, aprecia o mérito da causa e profere sentença (art. 203, §1º, do CPC/2015); e
- a fase de cumprimento de sentença (arts. 513 a 538 do CPC/2015), voltada à efetivação prática do que foi decidido, como, por exemplo, a adoção de medidas executivas para compelir o devedor ao pagamento do valor fixado na condenação (art. 523 do CPC/2015).

Em regra, ambas as fases processuais tramitam perante o mesmo juízo. Assim, o juízo que exerceu a atividade cognitiva e proferiu a sentença de mérito é também o competente para processar o respectivo cumprimento de sentença, conforme estabelece o art. 516, inciso II, do CPC/2015:

Art. 516. O cumprimento da sentença efetuar-se-á perante:

(...)

II - o juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição;

Ocorre que a Comarca de Belo Horizonte (MG) possui 36 varas cíveis e enfrenta, há anos, um volume imenso de processos represados na fase de cumprimento de sentença. Os juízes das varas cíveis ficavam sobrecarregados, precisando dar conta tanto dos novos processos na fase de conhecimento quanto dos milhares de cumprimentos de sentença pendentes.

Para enfrentar esse problema, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) editou a Resolução nº 805/2015, criando a Central de Cumprimento de Sentença (CENTRASE).

A ideia foi a seguinte: após o trânsito em julgado da sentença condenatória, os processos com condenação em obrigação de fazer ou em quantia certa (apurável por simples cálculos ou previamente fixada em liquidação) seriam remetidos à CENTRASE, que passaria a cuidar exclusivamente da fase executória. Com isso, as varas cíveis de origem ficariam “livres” para se concentrar na fase de conhecimento dos novos processos.

A CENTRASE funciona em regime de cooperação jurisdicional com as varas cíveis. Seus juízes são designados pelo Presidente do TJMG, e o órgão é subordinado à Corregedoria-Geral de Justiça.

Essa estrutura tem amparo na Lei de Organização Judiciária do Estado (LC nº 59/2001), cujo art. 10, § 13, autoriza expressamente a criação, por resolução do TJMG, de estruturas de cooperação jurisdicional.

O art. 73, § 1º, da mesma lei também permite ao Presidente do Tribunal designar juízes cooperadores para comarcas ou varas com serviço acumulado.

Além disso, a medida está de acordo com a Resolução nº 350/2020 do CNJ, que regulamentou a cooperação judiciária em âmbito nacional e determinou a criação de Núcleos de Cooperação Judiciária nos tribunais.

ADI

O Conselho Federal da OAB entendeu que essa iniciativa violava a Constituição Federal e ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), no STF, pedindo a declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 805/2015.

Os argumentos foram os seguintes:

a) Violação à competência da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF/88)

A OAB sustentou que, ao criar a CENTRASE, o TJMG teria inovado em matéria de direito processual por meio de uma simples resolução. Isso porque o art. 516, II, do CPC já estabelece que o cumprimento de sentença deve ser processado perante o juízo que decidiu a causa. Ao transferir essa competência para um órgão centralizado, a resolução teria invadido campo reservado à legislação processual federal.

b) Ofensa ao princípio do juiz natural (art. 5º, LIII, da CF/88)

A OAB argumentou que a CENTRASE retirava do juízo originário, ou seja, aquele que conheceu a causa desde o início, a competência para conduzir o cumprimento de sentença, transferindo-a a juízes designados pelo Presidente do Tribunal. Isso violaria a garantia de que ninguém será processado senão pela autoridade competente.

c) Violação à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF/88)

Para a OAB, em vez de dar celeridade, a CENTRASE estaria gerando mais morosidade. Para comprovar, apresentou dados estatísticos de congestionamento de processos na central.

De outro lado, o TJMG defendeu a constitucionalidade da resolução. Sustentou que a CENTRASE não era uma nova vara que alterasse a competência dos juízos, mas sim uma unidade de cooperação jurisdicional, nos moldes previstos pelo próprio CPC. Em contraposição à OAB, o TJ apresentou dados que mostravam ganhos de eficiência na medida.

O que decidiu o STF? A criação da CENTRASE por resolução do TJMG é constitucional?

SIM. O pedido formulado na ADI foi julgado improcedente.
A criação da CENTRASE por resolução do TJMG é constitucional.

É possível questionar uma resolução de tribunal por meio de ADI?

Se ela tiver densidade normativa e autonomia, sim.

A Resolução nº 805/2015, do TJMG, possui suficiente densidade normativa e autonomia para ser impugnada em sede de controle concentrado.

Embora se trate de uma resolução (e não de uma lei em sentido estrito), seu conteúdo é suficientemente abstrato e geral. Ela não regula um caso concreto, mas sim define regras de competência para toda uma categoria de processos, com repercussões diretas sobre garantias constitucionais.

O que é cooperação jurisdicional?

Para compreender a decisão do STF, é preciso primeiro entender o que é a **cooperação jurisdicional**.

O CPC/2015 consagrou o dever de recíproca cooperação entre os órgãos do Poder Judiciário. Trata-se de um dos instrumentos mais inovadores do diploma processual, voltado a conferir maior eficiência, racionalidade e presteza à prestação jurisdicional.

Os arts. 67 e 69, § 2º, do CPC estabelecem:

Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores.

Art. 69. (...)
(...)

§ 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para:

- I - a prática de citação, intimação ou notificação de ato;
- II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos;
- III - a efetivação de tutela provisória;
- IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas;
- V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial;
- VI - a centralização de processos repetitivos;
- VII - a execução de decisão jurisdicional.

Repare que o rol é exemplificativo (“além de outros”) e inclui expressamente a execução de decisão jurisdicional (inciso VII).

Assim, o próprio CPC prevê que juízes podem cooperar entre si para dar efetividade ao cumprimento de decisões judiciais, inclusive concentrando essa tarefa em estruturas especializadas.

Na mesma linha, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 350/2020, que regulamentou a cooperação judiciária em âmbito nacional. Essa resolução reiterou a possibilidade de os atos de cooperação abrangerem a execução de decisão jurisdicional (art. 6º, XI) e determinou a instalação de Núcleos de Cooperação Judiciária nos tribunais, responsáveis por harmonizar rotinas e procedimentos de cooperação (arts. 17 e 19).

O respaldo na Lei de Organização Judiciária de Minas Gerais

Além do CPC e da Resolução do CNJ, a CENTRASE encontra respaldo direto na Lei Complementar nº 59/2001 (Lei de Organização Judiciária de MG).

O art. 10, § 13, dessa lei autoriza o TJMG a criar, por resolução, estruturas de cooperação jurisdicional nas comarcas sedes de circunscrição judiciária:

Art. 10 (...)

§ 13 - Resolução do órgão competente do Tribunal de Justiça poderá criar estrutura, nas comarcas sedes de circunscrição judiciária, para funcionamento de Centro de Apoio Jurisdicional, composto por Juízes de Direito Substitutos, com competência para substituição e cooperação nas respectivas comarcas que as integram.

Já o art. 73, § 1º, permite ao Presidente do TJMG designar juízes cooperadores para comarcas ou varas com serviço acumulado:

Art. 73 (...)

§ 1º - O Presidente do Tribunal de Justiça poderá designar Juiz de Direito para servir como cooperador em comarcas ou varas cujo serviço estiver acumulado.

Portanto, a Resolução nº 805/2015 deu concretude a permissivos já previstos tanto na legislação processual federal (CPC) quanto na legislação estadual de organização judiciária (LC nº 59/2001).

Não há violação à competência da União para legislar sobre direito processual

Um dos principais argumentos da OAB era que o TJMG, ao criar a CENTRASE por resolução, teria invadido a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF).

O STF rejeitou essa alegação.

A Constituição Federal atribui aos tribunais estaduais **autonomia** para organizar sua estrutura interna. Essa autonomia está prevista em diversos dispositivos:

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; (...)

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

(...)

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

Trata-se do chamado princípio do autogoverno do Poder Judiciário: os tribunais têm autonomia para organizar sua estrutura, distribuir competências internas e gerir seus recursos, como expressão da independência entre os Poderes.

O relator reconheceu que existe, de fato, uma zona de interseção entre normas processuais (de competência da União) e normas de organização judiciária (de competência dos Estados). Nem sempre é fácil distinguir onde termina uma e começa a outra. Para resolver essa tensão, o Min. Alexandre de Moraes valeu-se da seguinte distinção doutrinária, citando José Frederico Marques:

“Tudo o que diga respeito à tutela jurisdicional, na projeção dinâmica do movimento processual, é objeto de lei de processo. O que disser respeito, porém, ao meio e modo de se constituírem os órgãos investidos do poder jurisdicional, para funcionarem no processo, é objeto das leis estaduais

de organização judiciária.” (MARQUES, José Frederico. Organização judiciária e processo. Revista de Direito Processual Civil, v. 1, jan./jun. 1960, p. 20).

Em palavras mais simples: definir como o processo tramita (prazos, recursos, procedimentos) é matéria de direito processual, reservada à União. Já definir quais órgãos vão funcionar dentro do tribunal e como o trabalho será distribuído entre eles é matéria de organização judiciária, que compete aos Estados e aos próprios tribunais.

A CENTRASE se enquadra nessa segunda categoria. Ela não cria um novo procedimento, não altera prazos nem modifica recursos. Apenas reorganiza internamente a distribuição do trabalho no tribunal, concentrando a fase de cumprimento de sentença em um órgão especializado. É, portanto, matéria de organização judiciária.

O STF já havia adotado raciocínio semelhante na ADI 4.414 (Rel. Min. Luiz Fux), em que reconheceu a possibilidade de os Estados criarem varas especializadas para o julgamento de delitos praticados por organizações criminosas. Naquela oportunidade, assentou-se que seria um contrassenso reconhecer aos Estados a competência para organizar sua Justiça e, ao mesmo tempo, impedi-los de redistribuir processos para dar efetividade a essa organização. Aplicou-se, naquela ocasião, a teoria dos poderes implícitos: se o Estado tem o poder de criar varas especializadas, tem também o poder de determinar a redistribuição dos feitos necessária para que essas varas funcionem.

Não há ofensa ao princípio do juiz natural

O princípio do juiz natural, previsto no art. 5º, LIII e XXXVII, da CF, garante que ninguém será processado senão pela autoridade competente e proíbe a criação de juízos ou tribunais de exceção. É uma das garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito, pois assegura a imparcialidade e a independência do órgão julgador.

Esse princípio possui uma dupla função:

- Na sua eficácia positiva, assegura ao jurisdicionado o direito de ser processado perante a autoridade competente, estabelecida previamente por regras gerais e abstratas (vedação de juízos *ex post facto*).
- Na sua eficácia negativa, impõe ao Estado a proibição de criar tribunais de exceção ou juízos *ad hoc*, constituídos para julgar casos específicos.

O STF entendeu que a CENTRASE não viola nenhuma dessas dimensões. Isso porque o princípio do juiz natural não pode ser interpretado de forma isolada. Ele deve ser harmonizado com o conjunto do devido processo legal, que inclui também a razoável duração do processo e a efetividade da tutela jurisdicional. O próprio ordenamento jurídico brasileiro já contempla diversos mecanismos que flexibilizam a noção tradicional de juiz natural em prol da eficiência e da racionalidade processual. São exemplos: o desaforamento no tribunal do júri (arts. 427 e 428 do CPP); o incidente de deslocamento de competência em casos de graves violações de direitos humanos (art. 109, § 5º, da CF); o incidente de assunção de competência (art. 947 do CPC); o IRDR — incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 976 do CPC); e a conexão e continência (art. 54 do CPC).

A cooperação jurisdicional se insere nessa mesma lógica. Conforme a doutrina de Antonio do Passo Cabral, citada no voto, a cooperação judiciária traz uma mudança profunda na maneira de conceber as competências jurisdicionais, que passam a poder ser combinadas e compartilhadas. O juiz deixa de ser um sujeito processual solitário e passa a poder somar esforços e dividir funções com outros magistrados.

A CENTRASE, portanto, não substitui o juízo de origem nem cria um tribunal de exceção. Sua atuação complementa a da vara cível originária, assumindo os processos em fase já adiantada de execução, com base em critérios objetivos, gerais e preestabelecidos na resolução. Os juízes que nela atuam são magistrados regulares do Poder Judiciário, com todas as garantias constitucionais.

Não há violação à razoável duração do processo

A OAB sustentava que a CENTRASE, em vez de conferir celeridade, gerava mais morosidade, apresentando dados de congestionamento. O STF não acolheu esse argumento.

A avaliação concreta da razoável duração do processo constitui questão fática, de difícil apreciação no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade (que é abstrato). Ainda assim, os dados apresentados pelo TJMG indicavam um relevante ganho de eficiência.

A EC nº 45/2004 assegurou a razoável duração do processo como direito fundamental (art. 5º, LXXVIII, da CF) e trouxe diversos mecanismos de celeridade e desburocratização. Porém, as ferramentas constitucionais são insuficientes sem medidas infraconstitucionais concretas de gestão. A administração da Justiça exige a consideração de aspectos como o perfil dos jurisdicionados, a natureza das atividades e a racionalidade na alocação de recursos escassos.

Nesse contexto, a CENTRASE é uma medida de eficiência administrativa legítima, alinhada ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF), que impõe ao Poder Público a persecução do bem comum com a melhor utilização possível dos recursos públicos.

Em suma:

A criação, por resolução de Tribunal de Justiça, de órgão especializado para processar e julgar, em regime de cooperação jurisdicional, cumprimentos de sentença transitados em julgado oriundos das varas cíveis é constitucional.

A medida constitui legítimo exercício da autonomia dos tribunais para organizar sua estrutura interna (art. 96, I, “a”, da CF/88), encontra amparo no dever de cooperação jurisdicional previsto no CPC (arts. 67 e 69, § 2º, VII) e na Resolução CNJ nº 350/2020, não invade a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF) e não viola os princípios do juiz natural (art. 5º, LIII, da CF) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF).

STF. Plenário. ADI 7.636/MG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/12/2025 (Info 1203).

DIREITO PENAL

LEI MARIA DA PENHA

**Teses fixadas pelo STF sobre o afastamento da mulher do local de trabalho
por força do art. 9º, § 2º, II, da Lei de Violência Doméstica**

Importante!!!

ODS 5 E 16

- 1) Compete ao juízo estadual, no exercício da jurisdição criminal, especialmente aquele responsável pela aplicação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), fixar a medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da referida lei, inclusive quanto à requisição de pagamento de prestação pecuniária em favor da vítima afastada do local de trabalho, ainda que o cumprimento material da decisão fique sob o encargo do INSS e do empregador;
- 2) Nos termos do que dispõe o art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar as ações regressivas que, com fundamento no art. 120, II, da Lei nº 8.213/1991, deverão ser ajuizadas pela Autarquia Previdenciária Federal contra os responsáveis nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher;
- 3) A expressão constante da Lei (‘vínculo trabalhista’) deve abranger a proteção da mulher visando à manutenção de sua fonte de renda, qualquer que seja ela, da qual tenha que se afastar em face da violência sofrida, conforme apreciação do Poder Judiciário. A prestação

pecuniária decorrente da efetivação da medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006 possui natureza previdenciária ou assistencial, conforme o vínculo jurídico da mulher com a seguridade social:

(i) previdenciária, quando a mulher for segurada do Regime Geral de Previdência Social, como empregada, contribuinte individual, facultativa ou segurada especial, hipótese em que a remuneração dos primeiros 15 dias será de responsabilidade do empregador (quando houver), e o período subsequente será custeado pelo INSS, independentemente de cumprimento de período de carência. No caso de inexistência de relação de emprego de segurada do Regime Geral de Previdência Social, o benefício será arcado integralmente pelo INSS;

(ii) assistencial, quando a mulher não for segurada da previdência social, hipótese em que a prestação assume natureza de benefício eventual decorrente de vulnerabilidade temporária, cabendo ao Estado, na forma da Lei nº 8.742/1993 (LOAS), prover a assistência financeira necessária. Nesse caso, o juízo competente deverá atestar que a mulher destinatária da medida de afastamento do local de trabalho não possuirá, em razão de sua implementação, quaisquer meios de prover a própria manutenção.

STF. Plenário. RE 1.520.468/PR, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 15/12/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.370) (Info 1203).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Regina é empregada de uma indústria na cidade de Cascavel/PR.

Há meses, ela vem sofrendo violência doméstica e familiar praticada por seu marido, João, incluindo ameaças de morte e agressões físicas e psicológicas.

Diante da gravidade da situação, Regina procurou a Justiça e obteve medidas protetivas de urgência com base na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006).

O Juízo de Direito da Vara Criminal de Cascavel (Justiça Estadual), ao analisar o caso, verificou que Regina apresentava quadro de estresse pós-traumático, com prescrição de medicação antidepressiva e atestado médico recomendando afastamento das atividades laborais.

Além disso, o juiz constatou que Regina vinha faltando ao trabalho em razão da violência sofrida e que a empresa empregadora já havia notificado a empregada sobre a possibilidade de rescisão por justa causa por abandono de emprego. Ou seja, Regina estava na iminência de perder seu emprego, o que agravaria drasticamente sua situação financeira e poderia fazer com que ela retornasse ao ciclo de violência.

Diante desse cenário, o juiz determinou, com fundamento no art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha, o afastamento de Regina de suas atividades laborais por 3 meses, com manutenção do vínculo trabalhista e da remuneração:

Art. 9º (...)

§ 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica:

(...)

II - manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

Na decisão, o juiz aplicou por analogia as regras do auxílio-doença (auxílio por incapacidade temporária): os primeiros 15 dias de afastamento ficariam a cargo da empresa empregadora, e o período subsequente (75 dias) deveria ser custeado pelo INSS.

O INSS não concordou com a decisão do juiz de direito (juiz estadual) e impetrou mandado de segurança perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, alegando, em síntese, que:

- a) o Juízo Estadual Criminal seria absolutamente incompetente para determinar a concessão de benefício previdenciário, pois isso seria atribuição da Justiça Federal (art. 109, I, da CF);
- b) não haveria base legal para a concessão de benefício previdenciário-assistencial atípico, uma vez que o auxílio por incapacidade temporária exige a comprovação de doença ou lesão incapacitante, e a violência doméstica não se enquadraria nessa hipótese;
- c) a decisão violaria os princípios da legalidade, do equilíbrio atuarial, da prévia fonte de custeio e da separação dos Poderes.

O TRF-4 denegou a segurança, entendendo que o juízo estadual era competente para aplicar a Lei Maria da Penha e que, diante da omissão legislativa, caberia ao INSS arcar com os efeitos remuneratórios do afastamento, por ser o órgão incumbido não só da previdência, mas também da assistência social.

O INSS, então, interpôs recurso extraordinário ao STF insistindo nos três argumentos já explicados acima.

O STF deu provimento ao recurso do INSS?

NÃO. O STF manteve o entendimento do TRF-4. O recurso do INSS foi desprovido.

O juízo estadual criminal é competente para fixar a medida protetiva de afastamento do trabalho prevista na Lei Maria da Penha.

Cabe ao INSS custear a prestação pecuniária correspondente, cuja natureza será previdenciária ou assistencial conforme o vínculo da mulher com a seguridade social.

Vamos entender com mais detalhes.

A competência do juízo estadual criminal para fixar a medida e determinar o pagamento pelo INSS

O INSS alegou que o juízo estadual, no exercício da jurisdição criminal, seria absolutamente incompetente para determinar a concessão de benefício previdenciário, considerando que, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar as causas em que autarquia federal figure como parte:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
(...)

O STF, contudo, afastou essa alegação.

O INSS não figura como parte (autora, ré, assistente ou oponente) no processo de medida protetiva.

A autarquia apenas dá cumprimento material a uma ordem emanada do juízo estadual, que é o competente para aplicar a Lei Maria da Penha.

O art. 14 da Lei nº 11.340/2006 prevê que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher são órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal para o processo, julgamento e execução das causas decorrentes de violência doméstica:

Art. 14. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Trata-se de norma que visa concentrar nas Varas Especializadas todas as providências necessárias à proteção da mulher, dando cumprimento ao mandamento constitucional do art. 226, § 8º, da Constituição Federal:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.
(...)

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Portanto, o juízo estadual não está concedendo benefício previdenciário propriamente dito, mas sim fazendo cumprir a norma protetiva da Lei Maria da Penha.

A determinação dirigida ao INSS é uma consequência operacional da medida protetiva, e não uma ação previdenciária autônoma.

Em palavras mais simples: o juiz criminal que aplica a Lei Maria da Penha não está invadindo a competência da Justiça Federal. Ele está determinando uma medida protetiva prevista em lei e indicando quem deve dar cumprimento material a ela, no caso, o INSS, que é o órgão estatal responsável pela operacionalização de prestações previdenciárias e assistenciais.

O INSS não é “parte” no processo. Ele é apenas o destinatário de uma ordem judicial de cumprimento.

A preservação da competência da Justiça Federal: a ação regressiva do art. 120, II, da Lei nº 8.213/1991

A competência do juízo estadual para fixar a medida protetiva não esvazia a competência da Justiça Federal. Isso porque o art. 120, II, da Lei nº 8.213/1991 prevê que a Previdência Social deverá ajuizar ação regressiva contra os responsáveis nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher:

Art. 120. A Previdência Social ajuizará ação regressiva contra os responsáveis nos casos de:
(...)

II - violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

Essa ação regressiva será ajuizada pela autarquia federal (INSS), na condição de autora, contra o agressor, o que atrai a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da CF/88.

Desse modo, percebe-se o sistema em duas etapas:

- primeiro, o juiz estadual determina a proteção imediata da mulher e o INSS custeia o afastamento;
- depois, a Previdência Social (INSS) cobra do agressor, na Justiça Federal, o valor que desembolsou.

Assim, o sistema normativo confere a maior proteção à mulher sem prejuízo da competência do art. 109, I, da CF/88.

Qual a natureza jurídica do afastamento do trabalho advindo de medida protetiva? Seria causa de interrupção ou suspensão do contrato de trabalho?

O contrato de trabalho pode sofrer a paralisação temporária de seus efeitos, embora mantenha a sua vigência. Essa paralisação pode ser classificada como suspensão ou interrupção. Veja abaixo as diferenças:

Suspensão (total)	<p><u>não</u> há trabalho</p> <p><u>não</u> há pagamento de salários</p> <p><u>não</u> há contagem do tempo de serviço</p> <p><u>não</u> há recolhimento fundiário ou mesmo previdenciário</p>	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • período de suspensão disciplinar; • período em que o empregado estiver recebendo auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez (enquanto não se tornar definitiva a aposentadoria), pagos pela Previdência Social.
Interrupção (parcial)	<p><u>não</u> há trabalho</p> <p>há pagamento de salários</p> <p>há contagem do tempo de serviço</p> <p>há recolhimento fundiário e previdenciário</p>	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • licença-maternidade; • repousos semanais remunerados e feriadados; • gozo de férias anuais; • alistamento como eleitor (até 2 dias); • primeiros 15 dias de afastamento por doença.

Tudo bem, entendi. Mas, e o art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006: é suspensão ou interrupção?

Interrupção.

A medida protetiva do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha configura hipótese de interrupção do contrato de trabalho. A manutenção da remuneração, nesse contexto, constitui consequência lógica e garantia da eficácia do afastamento laboral.

Além da própria remuneração, devem ser mantidos o recolhimento do FGTS, as contribuições previdenciárias, a contagem do tempo de serviço e todos os demais direitos trabalhistas, a fim de que a vítima de violência doméstica não seja duplamente prejudicada pela situação em que se encontra por circunstâncias alheias à sua vontade.

Qual é a natureza jurídica da prestação pecuniária paga à mulher neste caso? Em palavras mais simples, esse valor pago é o que?

A resposta para isso varia conforme de acordo com o vínculo da mulher com a seguridade social.

O STF distinguiu duas hipóteses:

1) Natureza previdenciária

O valor pago durante esse afastamento terá natureza previdenciária quando a mulher for segurada do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), seja como empregada, contribuinte individual, segurada facultativa ou segurada especial.

Nesse caso, aplica-se por analogia o regramento do auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença), previsto nos arts. 59 e 60 da Lei nº 8.213/1991.

A lógica é a seguinte: os primeiros 15 dias de afastamento ficam a cargo do empregador (quando houver relação de emprego); a partir do 16º dia, o INSS assume o pagamento.

Se a segurada não tiver relação de emprego (por exemplo, uma contribuinte individual ou MEI), o INSS arca integralmente com a prestação.

Vale ressaltar que o benefício deve ser concedido independentemente de período de carência, aplicando-se por analogia o § 2º do art. 71 do Decreto nº 3.048/1999, que dispensa carência para o auxílio por incapacidade temporária decorrente de “acidente de qualquer natureza”.

A violência doméstica, por ser situação alheia à vontade da trabalhadora e que compromete sua integridade física e psicológica, equipara-se, para fins de proteção previdenciária, a uma situação de incapacidade decorrente de acidente.

2) Natureza assistencial

O valor pago durante esse afastamento terá natureza assistencial quando a mulher não for segurada da previdência social, como é o caso de trabalhadoras informais que não contribuem para o RGPS.

Nessa hipótese, a prestação assume natureza de benefício eventual decorrente de vulnerabilidade temporária, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 8.742/1993 (LOAS):

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Nesse caso, cabe ao Estado, na forma da LOAS, prover a assistência financeira necessária.

O juiz deverá atestar que a mulher não possuirá, em razão do afastamento, quaisquer meios de prover a própria manutenção.

O fundamento constitucional para a prestação assistencial está no art. 203 da Constituição Federal:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
(...)
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

A abrangência da expressão “vínculo trabalhista”

O art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha fala em manutenção do “vínculo trabalhista”.

O STF conferiu interpretação ampla a essa expressão.

Segundo a tese fixada, a proteção deve abranger a manutenção da fonte de renda da mulher, qualquer que seja ela, da qual tenha que se afastar em face da violência sofrida. Isso inclui não apenas a empregada com carteira assinada, mas também a diarista, a vendedora ambulante, a MEI, a cabeleireira autônoma, entre outras formas de trabalho.

O precedente do STJ (REsp 1.757.775/SP)

O STJ já havia decidido em sentido semelhante conforme explicamos no Informativo 655. Veja:

O art. 9º, § 2º da Lei Maria da Penha prevê que:

O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica, manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

A competência para determinar essa medida é do Juiz da Vara de Violência Doméstica ou do Juiz do Trabalho?

Juiz da Vara de Violência Doméstica. O juiz da vara especializada em Violência Doméstica (ou, caso não haja na localidade, o juízo criminal) tem competência para apreciar pedido de imposição de medida protetiva de manutenção de vínculo trabalhista, por até seis meses, em razão de afastamento do trabalho de ofendida decorrente de violência doméstica e familiar. Isso porque o motivo do afastamento não advém da relação de trabalho, mas sim da situação emergencial que visa garantir a integridade física, psicológica e patrimonial da mulher.

Qual é a natureza jurídica desse afastamento? Sobre quem recai o ônus do pagamento?

A natureza jurídica do afastamento por até seis meses em razão de violência doméstica e familiar é de interrupção do contrato de trabalho, incidindo, analogicamente, o auxílio-doença, devendo a empresa se responsabilizar pelo pagamento dos quinze primeiros dias, ficando o restante do período a cargo do INSS. STJ. 6ª Turma. REsp 1757775-SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 20/08/2019 (Info 655).

O STF, aqui neste julgado, acolheu e ampliou o entendimento firmado pela 6ª Turma do STJ. Isso porque o STJ, naquele julgado, já havia definido que:

- o afastamento laboral da vítima de violência doméstica configura interrupção do contrato de trabalho;
- cabe ao empregador pagar os primeiros 15 dias; e
- o período restante fica a cargo do INSS, mediante aplicação analógica das regras do auxílio-doença.

O STF, neste Tema 1.370, deu um passo além: diferenciou a natureza da prestação conforme o vínculo da mulher com a previdência (segurada ou não segurada) e determinou que, no caso de trabalhadoras informais, a proteção deve ser garantida pela via assistencial.

Tese fixada:

1) Compete ao juízo estadual, no exercício da jurisdição criminal, especialmente aquele responsável pela aplicação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), fixar a medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da referida lei, inclusive quanto à requisição de pagamento de prestação pecuniária em favor da vítima afastada do local de trabalho, ainda que o cumprimento material da decisão fique sob o encargo do INSS e do empregador;

2) Nos termos do que dispõe o art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar as ações regressivas que, com fundamento no art. 120, II, da Lei nº 8.213/1991, deverão ser ajuizadas pela Autarquia Previdenciária Federal contra os responsáveis nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher;

3) A expressão constante da Lei ('vínculo trabalhista') deve abranger a proteção da mulher visando à manutenção de sua fonte de renda, qualquer que seja ela, da qual tenha que se afastar em face da violência sofrida, conforme apreciação do Poder Judiciário. A prestação pecuniária decorrente da efetivação da medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006 possui natureza previdenciária ou assistencial, conforme o vínculo jurídico da mulher com a seguridade social:

(i) previdenciária, quando a mulher for segurada do Regime Geral de Previdência Social, como empregada, contribuinte individual, facultativa ou segurada especial, hipótese em que a remuneração dos primeiros 15 dias será de responsabilidade do empregador (quando houver), e o período subsequente será custeado pelo INSS, independentemente de cumprimento de período de carência. No caso de inexistência de relação de emprego de segurada do Regime Geral de Previdência Social, o benefício será arcado integralmente pelo INSS;

(ii) assistencial, quando a mulher não for segurada da previdência social, hipótese em que a prestação assume natureza de benefício eventual decorrente de vulnerabilidade temporária, cabendo ao Estado, na forma da Lei nº 8.742/1993 (LOAS), prover a assistência financeira necessária. Nesse caso, o juízo competente deverá atestar que a mulher destinatária da medida de afastamento do local de trabalho não possuirá, em razão de sua implementação, quaisquer meios de prover a própria manutenção.

STF. Plenário. RE 1.520.468/PR, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 15/12/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.370) (Info 1203).

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Por que a determinação judicial dirigida ao INSS, no contexto da medida protetiva da Lei Maria da Penha, não configura invasão da competência da Justiça Federal prevista no art. 109, I, da Constituição Federal?

A autarquia previdenciária federal não figura como autora, ré, assistente ou oponente na ação de medidas protetivas. Ela apenas dá cumprimento material à ordem emanada do juízo estadual competente para aplicar a Lei Maria da Penha. Assim, não se configura hipótese de causa em que ente federal seja parte, mas sim de execução administrativa de decisão proferida pelo juízo materialmente competente, o que afasta a incidência do art. 109, I, da CF.

Qual é o fundamento constitucional que sustenta a concentração de competência no juízo estadual para fixar a medida protetiva de manutenção do vínculo trabalhista prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei 11.340/2006?

O fundamento reside no art. 226, § 8º, da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de assegurar assistência à família e criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares. O art. 14 da Lei 11.340/2006 concretiza esse mandamento ao concentrar nas varas especializadas ou criminais o processamento, julgamento e execução de todas as ações decorrentes de violência doméstica contra a mulher, garantindo eficiência na prestação jurisdicional voltada à proteção da mulher em situação de vulnerabilidade.

De que forma o art. 120, II, da Lei 8.213/1991 concilia a competência do juízo estadual para fixar a medida protetiva com a competência constitucionalmente atribuída à Justiça Federal?

O art. 120, II, da Lei 8.213/1991 obriga a Previdência Social a ajuizar ação regressiva contra os responsáveis nos casos de violência doméstica e familiar regidos pela Lei 11.340/2006. Dessa forma, a competência da Justiça Federal permanece preservada para processar e julgar essa ação regressiva, na qual a autarquia federal figurará como autora (art. 109, I, da CF). Há, portanto, uma divisão funcional: o juízo estadual fixa

a medida protetiva, e a Justiça Federal atua na fase regressiva, conferindo máxima proteção à mulher sem esvaziar a competência federal.

Qual é a natureza jurídica do afastamento laboral da mulher vítima de violência doméstica determinado com base no art. 9º, § 2º, II, da Lei 11.340/2006, e quais consequências jurídicas decorrem dessa qualificação?

O afastamento configura hipótese de interrupção do contrato de trabalho. Isso significa que o período de afastamento é computado como tempo de serviço e não prejudica a remuneração da trabalhadora. Além da própria remuneração, devem ser mantidos o recolhimento fundiário e previdenciário, a contagem do tempo de serviço e todos os consectários da relação trabalhista, a fim de que a vítima não seja duplamente prejudicada por circunstâncias alheias à sua vontade.

Qual é o fundamento jurídico para a aplicação analógica das regras do auxílio por incapacidade temporária ao afastamento laboral decorrente de violência doméstica?

Diante da omissão legislativa quanto a quem arcaria com o ônus do afastamento laboral da vítima de violência doméstica, utiliza-se a analogia como processo de integração do direito para suprir a lacuna normativa. Os casos de violência doméstica e familiar acarretam ofensa à integridade física ou psicológica da mulher e são equiparados, para fins de proteção previdenciária, a uma situação de incapacidade para o trabalho decorrente de acidente de qualquer natureza, com fundamento nos arts. 59 e 60 da Lei 8.213/1991 e no art. 203 da CF, que assegura a assistência social independentemente de contribuição.

Por que a prestação pecuniária decorrente da medida protetiva de afastamento laboral é devida sem exigência de período de carência?

Aplica-se analogicamente o § 2º do art. 71 do Decreto 3.048/1999, que dispensa a carência para o auxílio por incapacidade temporária quando o segurado sofre acidente de qualquer natureza. O afastamento decorre de violência doméstica e familiar, situação alheia à vontade da trabalhadora e que compromete sua integridade física e psicológica, equiparando-se a uma situação de incapacidade para o trabalho. Essa dispensa encontra respaldo na interpretação teleológica do sistema protetivo da Lei Maria da Penha e no princípio da universalidade da cobertura e do atendimento à segurada do RGPS.

Como se divide a responsabilidade pelo pagamento da prestação pecuniária entre empregador e INSS quando a mulher afastada é segurada empregada?

Aplica-se analogicamente o art. 60 da Lei 8.213/1991. O empregador arca com o pagamento dos primeiros quinze dias consecutivos de afastamento. A partir do décimo sexto dia, a responsabilidade pela prestação recai sobre o INSS. No caso dos demais segurados (que não sejam empregados), o benefício é devido desde a data do início do afastamento ou da data fixada na ordem judicial, sendo integralmente arcado pelo INSS.

Qual é a abrangência da expressão “vínculo trabalhista” contida no art. 9º, § 2º, II, da Lei 11.340/2006, e por que se adota uma interpretação ampliativa?

A expressão deve ser interpretada de forma a abranger a proteção da mulher visando à manutenção de sua fonte de renda, qualquer que seja ela, da qual tenha que se afastar em face da violência sofrida. Essa interpretação ampliativa busca conferir máxima eficácia ao texto constitucional e aos bens jurídicos tutelados pela norma protetiva. A mulher cuja renda advém de trabalho informal, que muitas vezes é a única responsável pelo sustento da família, não pode ficar desassistida quando o Poder Judiciário atesta que é vítima de violência doméstica.

Qual tratamento jurídico deve ser conferido à mulher vítima de violência doméstica que não é segurada do RGPS, atuando como trabalhadora autônoma informal, quando determinado seu afastamento do local de trabalho?

A prestação pecuniária assume natureza assistencial. A proteção deve ser garantida mediante aplicação analógica dos princípios e normas da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), especialmente o art. 22, que prevê benefícios eventuais em situações de vulnerabilidade temporária. O juízo competente deverá atestar que a mulher destinatária da medida não possuirá, em razão de sua implementação, quaisquer meios de prover a própria manutenção, enquadrando-a como beneficiária da proteção assistencial prevista no art. 203 da CF, que é devida independentemente de contribuição à seguridade social.

DIREITO TRIBUTÁRIO

BENEFÍCIOS FISCAIS

Os benefícios fiscais de ICMS e IPI concedidos aos defensivos agrícolas (agrotóxicos) são constitucionais, pois não violam os direitos à saúde, ao meio ambiente equilibrado nem os princípios da seletividade e da capacidade contributiva

ODS 2, 3, 6, 11, 12, 13, 15, 16 e 17

O Convênio CONFAZ nº 100/1997 reduziu em 60% a base de cálculo do ICMS nas vendas interestaduais de agrotóxicos e autorizou os Estados e o Distrito Federal a concederem redução ainda maior ou isenção total do ICMS nas operações internas.

O Decreto nº 7.660/2011 (Tabela do IPI) fixou alíquota zero para diversos agrotóxicos.

Dois partidos políticos ajuizaram ADI contra esses dispositivos argumentando que agrotóxicos não são bens essenciais e que a desoneração configuraria uma essencialidade às avessas. O STF julgou improcedentes os pedidos formulados nas ADIs.

O ICMS e o IPI são impostos indiretos, que incidem sobre o consumo. Assim, eventual revogação do benefício fiscal, ainda que possa onerar grandes produtores rurais, não terá eficácia pretendida, pois todo incremento fiscal será repassado ao consumidor final.

Os defensivos agrícolas são produtos essenciais que contribuem para a redução do preço dos alimentos. Sua utilização aumenta a produtividade sem expandir a área plantada, de modo que o benefício fiscal não viola o princípio da seletividade.

Os defensivos agrícolas têm sua ofensividade reduzida por meio de rigorosa avaliação toxicológica, ambiental e agronômica realizada por diferentes órgãos públicos para a efetivação de seu registro, com o objetivo de garantir que seus efeitos negativos sejam atenuados e superados pelos benefícios de seu uso.

A EC nº 132/2023 (Reforma Tributária) expressamente manteve a possibilidade de concessão desses benefícios fiscais, o que demonstra que o Congresso Nacional, a partir do seu poder de conformação, compreendeu a importância do uso de defensivos agrícolas e seus impactos na cadeia alimentar.

STF. Plenário. ADI 5.553/DF e ADI 7.755/DF, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Cristiano Zanin, julgados em 18/12/2025 (Info 1203).

O caso concreto foi o seguinte:

O Brasil é um dos maiores produtores agrícolas do mundo. Para manter esse nível de produção, o setor utiliza em larga escala agrotóxicos, substâncias como inseticidas, fungicidas, herbicidas e outros produtos químicos empregados para combater pragas e doenças nas lavouras.

Para baratear esses insumos e, em tese, reduzir o custo de produção dos alimentos, o poder público concedeu benefícios fiscais significativos aos agrotóxicos.

Basicamente, duas normas garantiram essa desoneração:

a) o Convênio CONFAZ nº 100/1997 (cláusulas 1ª e 3ª), que reduzia em 60% a base de cálculo do ICMS nas vendas interestaduais de agrotóxicos e ainda autorizava os Estados e o Distrito Federal a concederem redução ainda maior ou até mesmo isenção total do ICMS nas operações internas.

b) a Tabela do IPI (Decreto nº 7.660/2011), que fixava alíquota zero de IPI para diversos agrotóxicos, inclusive substâncias bastante conhecidas por sua toxicidade, como DDT, Aldrin, Endrin, Heptacloro e Endossulfan.

ADI

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a ADI 5553, questionando a constitucionalidade das cláusulas 1ª e 3ª do Convênio 100/97 do CONFAZ e dos itens da Tabela do IPI referentes aos agrotóxicos.

Para sustentar a inconstitucionalidade, o PSOL invocou três fundamentos principais:

1) Violação ao direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da CF/88).

Os agrotóxicos contaminam o solo, a água e o ar, além de eliminarem insetos necessários ao equilíbrio ecológico.

O incentivo fiscal, ao baratear esses produtos, estimularia seu uso intensivo, agravando a degradação ambiental.

Além disso, a política contrariaria as diretrizes do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (PRONARA), que recomendava expressamente o fim dessas renúncias fiscais.

2) Violação ao direito à saúde (art. 196 da CF/88)

Estudos da OMS, do SUS e da Organização Pan-Americana de Saúde apontavam correlação entre o uso de agrotóxicos e doenças nos sistemas nervoso, respiratório, endócrino, reprodutivo e imunológico, além de diversos tipos de câncer, especialmente entre trabalhadores rurais.

3) Violação ao princípio da seletividade tributária (arts. 153, §3º, I, e 155, §2º, III, da CF/88)

Esse princípio determina que produtos mais essenciais devem ter tributação menor. O partido argumentou que os agrotóxicos não são bens essenciais à dignidade humana. Ao contrário, são substâncias nocivas. Dar-lhes tratamento tributário privilegiado seria inverter a lógica da seletividade, criando uma “essencialidade às avessas”.

Posteriormente, o Partido Verde (PV) ajuizou a ADI 7755, ampliando a discussão. Além das mesmas normas questionadas pelo PSOL, o PV também impugnou o art. 9º, §1º, inciso XI, da EC nº 132/2023 (Reforma Tributária), que previu a possibilidade de regime tributário diferenciado para insumos agropecuários, incluindo defensivos agrícolas. Com isso, os benefícios poderiam ser estendidos aos novos tributos criados pela reforma (IBS e CBS).

As duas ações foram reunidas para julgamento conjunto pelo Plenário do STF.

O STF concordou com os argumentos dos partidos? As normas impugnadas foram declaradas inconstitucionais?

NÃO.

O STF, por maioria de 6 votos a 4, julgou improcedentes os pedidos formulados nas ADIs 5553 e 7755.

Os benefícios fiscais são constitucionais.

As normas que reduziram a base de cálculo do ICMS, autorizaram a desoneração do ICMS em operações internas e isentaram o IPI sobre agrotóxicos não violam os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tampouco os princípios da capacidade contributiva e da seletividade tributária.

Vejam os fundamentos da decisão.

O poder de tributar inclui o poder de desonerar

A Constituição não consagra apenas o poder de tributar, mas também o poder de desonerar.

Em palavras mais simples: assim como a Constituição autoriza o Estado a cobrar tributos, ela também lhe permite abrir mão de parte dessa arrecadação como instrumento legítimo de política fiscal e extrafiscal. A definição de quando e como utilizar esses instrumentos cabe, primariamente, aos Poderes Legislativo e Executivo, dentro de seu espaço de conformação política.

No caso do IPI, a própria Constituição autoriza que o Poder Executivo altere suas alíquotas por ato próprio (art. 153, §1º), justamente em razão de seu caráter extrafiscal:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

IV - produtos industrializados;

(...)

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

(...)

Desse modo, o IPI pode ser utilizado não apenas para arrecadar, mas para estimular ou desestimular determinadas atividades econômicas. Nesse contexto, a fixação de alíquota zero para agrotóxicos insere-se dentro dessa margem de atuação do Executivo.

Quanto ao ICMS, o Convênio CONFAZ nº 100/1997 observou os parâmetros constitucionais do art. 155, §2º, XII, “g”, que exige convênio entre os Estados para a concessão de benefícios fiscais, requisito que foi atendido:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

(...)

XII - cabe à lei complementar:

(...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

A EC nº 132/2023 reforçou essa possibilidade.

Os agrotóxicos como insumos essenciais e o princípio da seletividade

Um dos argumentos centrais das ADIs era o de que a desoneração dos agrotóxicos violaria o princípio da seletividade tributária, previsto nos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

IV - produtos industrializados;
(...)
§ 3º O imposto previsto no inciso IV:
I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;
(...)

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
(...)
II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
(...)
§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:
(...)
III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

Esse princípio determina, em síntese, que produtos mais essenciais devem ter tributação menor, enquanto produtos supérfluos ou nocivos podem ser mais onerados.

O PSOL sustentava que agrotóxicos são substâncias nocivas e, portanto, não poderiam receber tratamento tributário privilegiado. Seria uma “essencialidade às avessas”.

O STF, contudo, rejeitou esse argumento.

A corrente vencedora entendeu que os defensivos agrícolas são insumos essenciais à produção de alimentos. Sua utilização aumenta a produtividade agrícola sem necessidade de expansão da área plantada, contribuindo diretamente para a redução do preço dos alimentos que chegam à mesa do consumidor.

Conforme destacou o Ministro Gilmar Mendes, mesmo um produto que pode ser lesivo ainda pode ser considerado essencial, assim como ocorre com os medicamentos, que possuem efeitos colaterais e contraindicações, mas nem por isso deixam de ser essenciais e de receber tratamento tributário favorecido. A essencialidade, portanto, deve ser avaliada à luz da função que o produto desempenha na cadeia produtiva e na vida da população, e não apenas dos riscos que pode oferecer.

Dessa forma, o benefício fiscal não violaria o princípio da seletividade, mas, ao contrário, estaria em consonância com ele, ao desonerar um insumo que contribui para o barateamento de bens de primeira necessidade (alimentos).

A natureza indireta do ICMS e do IPI

O ICMS e o IPI são impostos indiretos. Isso significa que, embora o contribuinte de direito (quem recolhe o imposto) seja o produtor ou comerciante, o ônus econômico é repassado ao longo da cadeia produtiva até atingir o consumidor final.

Em palavras mais simples: se os benefícios fiscais fossem revogados e a carga tributária sobre os agrotóxicos aumentasse, esse custo adicional não seria absorvido pelos grandes produtores rurais. Ele seria embutido no preço dos produtos ao longo de toda a cadeia, onerando, ao final, justamente o consumidor que compra alimentos no supermercado.

Portanto, eventual revogação dos benefícios com base no princípio da capacidade contributiva que, em tese, faria com que grandes produtores pagassem mais, não teria a eficácia desejada, pois a natureza indireta desses impostos faz com que o aumento da carga tributária recaia, na prática, sobre quem consome.

A existência de controle regulatório da saúde e do meio ambiente

Quanto à alegação de violação ao direito à saúde (art. 196, CF/88) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88), a maioria vencedora reconheceu que os agrotóxicos podem ser potencialmente nocivos, mas entendeu que essa nocividade é mitigada pelo rigoroso sistema de controle regulatório existente no Brasil.

Os defensivos agrícolas, para serem comercializados, passam por uma tríplice avaliação:

- a) avaliação agrônômica, conduzida pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA);
- b) avaliação ambiental, conduzida pelo IBAMA;
- c) avaliação toxicológica, conduzida pela ANVISA.

Somente após a aprovação desses três órgãos é que o produto obtém o registro e pode ser comercializado. Esse sistema visa garantir que os efeitos negativos dos agrotóxicos sejam atenuados e superados pelos benefícios de seu uso.

O Ministro Alexandre de Moraes destacou que a existência de incentivos fiscais não implica uso indiscriminado de agrotóxicos. A política tributária convive com os mecanismos de controle exercidos pelos órgãos reguladores, que continuam a atuar na fiscalização e na restrição de substâncias mais perigosas.

Convivência entre agricultura convencional e orgânica

A desoneração dos agrotóxicos não impede que benefícios iguais ou ainda maiores sejam concedidos à produção orgânica e agroecológica.

Não se trata de uma escolha excludente entre um modelo e outro. Ambos (agricultura convencional e orgânica) podem coexistir e servir ao propósito constitucional de erradicar a fome no Brasil, que é um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, III, da CF/88).

A política fiscal questionada, portanto, não bloqueia o desenvolvimento de alternativas sustentáveis, mas reconhece que, no estágio atual da tecnologia, os agrotóxicos são insumos imprescindíveis à agricultura contemporânea para reduzir custos de produção e manter a competitividade internacional do país.

A Reforma Tributária como reforço à constitucionalidade

Por fim, o STF observou que a Emenda Constitucional nº 132/2023 (Reforma Tributária), aprovada pelo Congresso Nacional, expressamente manteve a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a insumos agropecuários, incluindo defensivos agrícolas, no novo sistema tributário (IBS e CBS).

O art. 9º, §1º, inciso XI, da EC nº 132/2023 previu a possibilidade de regime tributário diferenciado para esses produtos, o que demonstra que o legislador constituinte derivado, a partir de seu poder de conformação, compreendeu a importância dessa política fiscal para a cadeia alimentar e para a competitividade do setor agrícola brasileiro:

Art. 9º (...)

§ 1º A lei complementar definirá as operações beneficiadas com redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas dos tributos de que trata o caput entre as relativas aos seguintes bens e serviços:

(...)

XI - insumos agropecuários e aquícolas;

Esse dado normativo foi considerado um forte indicativo de que a desoneração dos agrotóxicos está em sintonia com as escolhas constitucionais vigentes.

Em suma:

São constitucionais normas sobre defensivos agrícolas que reduziram em 60% (sessenta por cento) a base de cálculo do ICMS, que autorizaram os estados e o Distrito Federal a promoverem a desoneração de ICMS em operações internas, e que isentaram o IPI.

Essas normas não violam os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225, CF/88), e estão em harmonia com os princípios da capacidade contributiva e da seletividade (arts. 153, § 3º, I; e 155, § 2º, III, CF/88).

STF. Plenário. ADI 5.553/ DF, ADI 7.755/DF, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Cristiano Zanin, julgado em 18/12/2025 (Info 1203).

MULTAS TRIBUTÁRIAS

Limites qualitativos e quantitativos fixados pelo STF para as multas decorrentes do descumprimento de deveres instrumentais

Importante!!!

ODS 8 E 16

1. A multa isolada aplicada por descumprimento de obrigação tributária acessória estabelecida em percentual não pode ultrapassar 60% do valor do tributo ou do crédito vinculado, podendo chegar a 100% no caso de existência de circunstâncias agravantes.

2. Não havendo tributo ou crédito tributário vinculado, mas havendo valor de operação ou prestação vinculado à penalidade, a multa em questão não pode superar 20% do referido valor, podendo chegar a 30% no caso de existência de circunstâncias agravantes.

3. Na aplicação da multa por descumprimento de deveres instrumentais, deve ser observado o princípio da consunção, e, na análise individualizada das circunstâncias agravantes e atenuantes, o aplicador das normas sancionatórias por descumprimento de deveres instrumentais pode considerar outros parâmetros qualitativos, tais como: adequação, necessidade, justa medida, princípio da insignificância e ne bis in idem.

4. Não se aplicam os limites ora estabelecidos à multa isolada que, embora aplicada pelo órgão fiscal, se refira a infrações de natureza predominantemente administrativa, a exemplo das multas aduaneiras.

STF. Plenário. RE 640.452/RO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 17/12/2025 (Repercussão geral – Tema 487) (Info 1203).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

A ELETRONORTE (Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.) é uma grande concessionária de energia elétrica, que atua em diversos estados brasileiros. Parte de suas operações é realizada no Estado de Rondônia.

A empresa não emitiu as notas fiscais referentes a diversas operações realizadas naquele estado.

Com isso, podemos dizer que a Eletronorte descumpriu uma obrigação acessória, qual seja, o dever de emitir documentos fiscais.

OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA	
A obrigação tributária pode ser principal ou acessória.	
Obrigação tributária PRINCIPAL	Obrigação tributária ACESSÓRIA
Surge com a ocorrência do fato gerador. Tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária. É, portanto, uma obrigação de dar (pagar). Extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.	É a imposição de deveres específicos ao contribuinte para viabilizar o cumprimento da obrigação tributária principal. É um mecanismo que possibilita a fiscalização do contribuinte pela administração tributária.

	Tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. É, portanto, uma obrigação de fazer ou de não fazer. A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.
Ex: auferir renda, que gera o pagamento do imposto de renda.	Ex: a entrega da declaração do imposto de renda.
Tem que ser instituída por meio de lei em sentido formal, nos termos do art. 150, I, da CF/88.	Decorre da legislação tributária (pode ser instituída por meio de atos infralegais).

Voltando ao caso concreto:

Embora a Eletronorte não tivesse emitido as notas fiscais em Rondônia, o ICMS incidente sobre essas operações já havia sido integralmente recolhido em outra unidade da Federação, por meio do regime de substituição tributária.

Desse modo, a empresa descumpriu apenas a obrigação acessória (emissão de notas), e não a obrigação principal (pagamento do imposto).

O Fisco de Rondônia lavrou auto de infração e aplicou uma multa isolada de 40% sobre o valor total das operações, com base no art. 78, III, *i*, da Lei Estadual nº 688/1996.

Essa multa é chamada de “isolada” justamente porque não está vinculada à falta de pagamento do tributo. Ela decorre exclusivamente do descumprimento do dever instrumental.

O problema é que, considerando o grande volume de operações da Eletronorte, a penalidade ultrapassou a cifra de R\$ 44 milhões.

Para se ter uma ideia da desproporção: a alíquota do ICMS na operação era de 25%. A multa, fixada em 40% sobre o valor da operação, equivalia a aproximadamente 150% do valor do imposto. Ocorre, conforme já dito, o imposto já havia sido pago.

Inconformada, a Eletronorte ajuizou ação contra essa autuação argumentando que:

- a) o ICMS já havia sido recolhido por substituição tributária, de modo que a infração era meramente formal (descumprimento de obrigação acessória), sem qualquer dano ao erário;
- b) se considerada a alíquota de ICMS de 25% sobre o valor das operações, a multa de 40% sobre esse mesmo valor equivaleria a aproximadamente 150% do imposto já pago, o que seria manifestamente desproporcional;
- c) a penalidade teria natureza confiscatória, violando o art. 150, IV, da Constituição Federal.

Após tramitar pelas instâncias ordinárias, a controvérsia chegou ao STF que afetou o caso para julgamento sob a sistemática da repercussão geral.

O que o STF decidiu sobre esse tema?

O STF estabeleceu limites quantitativos para as multas isoladas por descumprimento de obrigações acessórias.

Vamos entender com calma.

O que são multas isoladas?

No Direito Tributário, as multas são sanções pelo descumprimento da legislação.

Tradicionalmente, as multas tributárias são classificadas em três grupos:

1) Multas moratórias

Decorrem do simples atraso no pagamento do tributo, ou seja, são devidas em razão da falta de seu pagamento na época apropriada.

Incidem de modo automático, sendo devidas independentemente de lançamento.

Assim, quando o contribuinte, fora do prazo, preenche a guia para pagar o tributo, ele mesmo deve incluir os juros e a multa, conforme exige a legislação.

Se o contribuinte declarar o débito mas não efetuar o pagamento, sua inscrição em dívida ativa será realizada já com a inclusão da multa moratória, sem que seja necessário um procedimento específico para aplicar essa multa e sem notificação para defesa.

2) Multas de ofício (as quais abrangem as não qualificadas e as qualificadas)

As multas de lançamento de ofício são aplicadas diretamente pela autoridade tributária por meio de um auto de infração, quando verifica que o contribuinte deixou de pagar o tributo por omissão de receitas, geralmente relacionada ao não cumprimento de uma obrigação acessória. Essa omissão pode ocorrer por culpa (como negligência ou erro material) ou por dolo.

As multas qualificadas, que fazem parte das multas de ofício, têm o objetivo de reprimir de forma mais rigorosa as infrações mais graves, geralmente em razão do dolo presente na conduta.

Essas multas qualificadas são aplicadas em casos como sonegação, fraude, conluio, apropriação indébita e descaminho, todas condutas dolosas que também são crimes e que, por isso, exigem uma resposta mais severa do legislador.

A multa qualificada se dá em casos de sonegação, fraude ou conluio, assim definidos na Lei nº 4.502/1964:

Art. 71. Sonegação é toda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, o conhecimento por parte da autoridade fazendária:

I - da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, sua natureza ou circunstâncias materiais;

II - das condições pessoais de contribuinte, suscetíveis de afetar a obrigação tributária principal ou o crédito tributário correspondente.

Art. 72. Fraude é toda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, ou a excluir ou modificar as suas características essenciais, de modo a reduzir o montante do imposto devido a evitar ou diferir o seu pagamento.

Art. 73. Conluio é o ajuste doloso entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas, visando qualquer dos efeitos referidos nos arts. 71 e 72

3) Multas isoladas

As multas isoladas são aquelas aplicadas pelo descumprimento de obrigações acessórias (deveres instrumentais), independentemente de haver ou não tributo devido.

É o caso, por exemplo, da falta de emissão de nota fiscal, do atraso na entrega de declarações ou da escrituração incorreta de créditos.

É importante observar que o Código Tributário Nacional trata tanto o tributo quanto a penalidade pecuniária **como obrigação principal**:

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.

§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

§ 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.

Desse modo, a multa tributária não é acessória da obrigação de pagar tributo. Ela própria constitui obrigação principal. O descumprimento de uma obrigação acessória (como emitir nota fiscal) gera, por si só, uma obrigação principal: a de pagar a multa.

A vedação constitucional ao confisco se aplica às multas tributárias?

SIM.

O art. 150, IV, da Constituição Federal veda a utilização de tributos com efeito de confisco:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
(...)
IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

A jurisprudência do STF consolidou o entendimento de que essa vedação se estende também às multas tributárias. A razão é simples: se o constituinte proibiu que o tributo tenha efeito confiscatório, com maior razão essa proibição deve alcançar as sanções pecuniárias.

Caso contrário, o Estado poderia fazer indiretamente (por meio de multas exorbitantes) aquilo que não pode fazer diretamente (cobrar tributo confiscatório).

O grande problema é que a Constituição não define, em termos numéricos, o que seria uma multa confiscatória. Trata-se, como disse o Min. Celso de Mello na ADI 1.075-MC, de uma cláusula aberta, que exige dos tribunais a avaliação dos excessos praticados pelo Estado com base no princípio da proporcionalidade.

A ausência de lei complementar e o papel do Judiciário

A Constituição Federal, no art. 146, III, atribui à lei complementar a tarefa de estabelecer normas gerais em matéria tributária, o que inclui os limites das sanções tributárias:

Art. 146. Cabe à lei complementar:
(...)
III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária (...)

Ocorre que, até o momento, o Congresso Nacional não editou uma lei complementar fixando os limites qualitativos e quantitativos das multas tributárias por descumprimento de obrigações acessórias.

Cada ente federativo (União, Estados, DF e Municípios) estabelecia suas próprias multas, com critérios e patamares muito variados. Isso faz com que tenhamos um cenário de enorme heterogeneidade.

Diante dessa omissão legislativa e estando em jogo norma constitucional protetiva de direitos fundamentais do contribuinte (a vedação do confisco), o STF entendeu que competia ao Poder Judiciário fixar parâmetros que orientassem legisladores e aplicadores da lei, com vistas a conferir um mínimo de uniformidade ao sistema.

Diante da ausência de normas gerais que estabeleçam limites qualitativos e quantitativos para as multas decorrentes do descumprimento de deveres instrumentais, compete ao Poder Judiciário, à luz do conjunto fático-probatório, da legislação infraconstitucional pertinente, bem como dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e vedação ao confisco, estabelecer parâmetros que orientem sua aplicação.

STF. Plenário. RE 640.452/RO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 17/12/2025 (Repercussão geral – Tema 487) (Info 1203).

Os novos paradigmas: da imposição à conformidade cooperativa

Um aspecto marcante do voto condutor (Min. Dias Toffoli) foi a invocação de estudos internacionais sobre a relação entre Fisco e contribuintes, tema que ele chamou de visão contemporânea do Direito Tributário Sancionatório.

A ideia central é a seguinte: a visão tradicional apostava basicamente em duas estratégias para combater o descumprimento tributário: aumentar a fiscalização e agravar as penalidades.

Já a visão contemporânea, adotada por organismos como a OCDE, propõe uma abordagem mais sofisticada, baseada na confiança mútua e na conformidade cooperativa.

O modelo do Australian Tax Office (ATO), citado no voto, organiza os contribuintes em uma pirâmide com quatro níveis.

Na base, estão aqueles que cumprem voluntariamente a lei. Para esses, a estratégia é facilitar o cumprimento.

No topo, estão os que decididamente descumprem. Para esses, a estratégia é usar toda a força da lei.

Entre os extremos, há contribuintes que tentam cumprir, mas nem sempre conseguem (para os quais a estratégia é ajudar) e contribuintes que não querem cumprir, mas o fazem sob controle (para os quais a estratégia é dissuadir).

Essa abordagem influenciou diretamente os limites fixados pelo STF. A Corte buscou equilíbrio: multas baixas demais perdem a capacidade de reprimir infrações e minam a confiança dos contribuintes honestos; multas altas demais têm efeito confiscatório, estimulam a sanha arrecadatória e prejudicam a percepção de justiça.

Os limites fixados pelo STF para as multas isoladas

O STF fixou um sistema de limites com quatro regras, que podem ser assim organizadas:

1) Quando existe tributo ou crédito vinculado ao descumprimento:

Nesta situação, o descumprimento da obrigação acessória está diretamente ligado a um tributo concreto que o contribuinte devia (ou a um crédito que ele escriturou indevidamente).

A multa isolada não pode ultrapassar 60% do valor do tributo ou do crédito vinculado.

Se houver circunstâncias agravantes, esse teto pode chegar a 100%.

Ex1: uma empresa realizou uma venda de mercadoria sujeita ao ICMS no valor de R\$ 100.000,00, com alíquota de 18%, resultando em um imposto de R\$ 18.000,00. Essa empresa, contudo, não emitiu a nota fiscal correspondente. Há, portanto, um tributo vinculado à infração: os R\$ 18.000,00 de ICMS.

Nesse caso, a multa isolada pelo descumprimento da obrigação acessória (não emitir a nota) terá como referência o valor do tributo vinculado.

O limite será de 60% de R\$ 18.000,00 = R\$ 10.800,00.

Se houver circunstâncias agravantes (como dolo ou reincidência), esse teto pode subir para 100% de R\$ 18.000,00 = R\$ 18.000,00.

Ex2: uma empresa escriturou créditos de PIS/COFINS indevidos no valor de R\$ 50.000,00, em desacordo com a legislação. Aqui, o crédito indevido é a referência. A multa isolada poderá chegar a 60% de R\$ 50.000,00 = R\$ 30.000,00 (ou R\$ 50.000,00 com agravantes).

Confira a redação literal da tese:

1. A multa isolada aplicada por descumprimento de obrigação tributária acessória estabelecida em percentual não pode ultrapassar 60% do valor do tributo ou do crédito vinculado, podendo chegar a 100% no caso de existência de circunstâncias agravantes.

STF. Plenário. RE 640.452/RO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 17/12/2025 (Repercussão geral – Tema 487) (Info 1203).

2) Quando não há tributo ou crédito vinculado, mas há valor de operação vinculado:

Aqui, são situações nas quais não há tributo a pagar nem crédito indevido, mas o descumprimento da obrigação acessória está ligado a uma operação ou prestação com valor identificável.

A multa não pode ultrapassar 20% do valor da operação ou prestação.

Com circunstâncias agravantes, pode chegar a 30%.

Ex: uma entidade beneficente, que goza de imunidade de ICMS, realizou operações de circulação de mercadorias no valor de R\$ 200.000,00 e deixou de emitir as notas fiscais. Como a entidade é imune, não há ICMS devido. Logo, a Tese 1, acima explicada, não se aplica. Mas existe um valor de operação: R\$ 200.000,00.

Nesse caso, a multa isolada terá como referência o valor da operação.

O limite será de 20% de R\$ 200.000,00 = R\$ 40.000,00 (ou 30% = R\$ 60.000,00 com agravantes).

O mesmo raciocínio vale para empresas que gozam de isenção, alíquota zero ou qualquer outro benefício fiscal que faça com que não haja tributo efetivamente devido.

Confira a redação literal da tese:

2. Não havendo tributo ou crédito tributário vinculado, mas havendo valor de operação ou prestação vinculado à penalidade, a multa em questão não pode superar 20% do referido valor, podendo chegar a 30% no caso de existência de circunstâncias agravantes.

STF. Plenário. RE 640.452/RO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 17/12/2025 (Repercussão geral – Tema 487) (Info 1203).

3) Princípio da consunção e parâmetros qualitativos

Nesta terceira parte da tese, o STF estabeleceu critérios qualitativos que devem nortear a aplicação de qualquer multa isolada, seja ela da Tese 1 ou da Tese 2.

O primeiro deles é o princípio da consunção: a infração mais grave absorve a menos grave que lhe seja preparatória ou subjacente. Ex: se um contribuinte falsifica uma nota fiscal (infração mais grave) e, por consequência, presta informações incorretas ao Fisco por meio de declaração eletrônica (infração menos grave, decorrente da primeira), ele não pode ser punido separadamente pelas duas infrações. A mais grave absorve a menos grave.

O segundo é o princípio do *ne bis in idem*: não se pode aplicar duas sanções tributárias sobre o mesmo fato com idêntica função repressiva. Ex: se o Fisco já aplicou multa pela não emissão de nota fiscal relativa a determinada operação, não pode aplicar outra multa, com a mesma finalidade punitiva, pela ausência de registro dessa mesma operação nos livros fiscais. A conduta é uma só; a punição também deve ser.

Os demais parâmetros (adequação, necessidade, justa medida e princípio da insignificância) funcionam como filtros de razoabilidade. Permitem que o aplicador da lei reduza ou até afaste a multa quando, por exemplo, o descumprimento não causou qualquer prejuízo ao erário e não foi praticado para ocultar infração material.

Confira a redação literal da tese:

3. Na aplicação da multa por descumprimento de deveres instrumentais, deve ser observado o princípio da consunção, e, na análise individualizada das circunstâncias agravantes e atenuantes, o aplicador das normas sancionatórias por descumprimento de deveres instrumentais pode considerar outros parâmetros qualitativos, tais como: adequação, necessidade, justa medida, princípio da insignificância e ne bis in idem.

STF. Plenário. RE 640.452/RO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 17/12/2025 (Repercussão geral – Tema 487) (Info 1203).

4) Exclusão das multas de natureza predominantemente administrativa

O STF excluiu expressamente dos limites fixados nas Teses 1 e 2 as multas que, embora aplicadas pelo Fisco, tenham natureza predominantemente administrativa. O exemplo dado pelo STF foram as multas aduaneiras.

A razão é que essas multas não têm caráter estritamente tributário. Elas se relacionam com o controle do tráfego internacional de mercadorias e com a regularidade do serviço aduaneiro, atividades que envolvem questões de segurança nacional, saúde pública, proteção ambiental, entre outras. Por terem finalidades e particularidades próprias, essas multas merecem análise apartada quanto à razoabilidade e à proporcionalidade de seus valores.

Ex: uma multa aplicada pela Receita Federal por descumprimento de obrigação acessória no despacho aduaneiro de importação não está sujeita aos tetos de 60%/100% ou 20%/30% fixados pelo STF neste julgado.

Circunstâncias agravantes e atenuantes

O legislador não pode fixar todas as multas no teto. Os tetos mais elevados (100% ou 30%) somente se justificam na presença de circunstâncias agravantes.

São exemplos de circunstâncias agravantes:

- o dolo;
- a reincidência específica;
- o fato de a obrigação violada já ter sido objeto de solução de consulta formulada pelo próprio infrator;
- a inobservância de instruções de auditores; e
- a submissão a regime especial de fiscalização.

Por outro lado, o legislador também deve prever circunstâncias atenuantes e critérios para redução gradativa da multa, tais como:

- bons antecedentes fiscais;
- erro ou ignorância escusável;
- ausência de prejuízo ao erário; e
- antecipação do sujeito passivo na apresentação dos elementos necessários ao conhecimento da infração.

Tese fixada:

1. A multa isolada aplicada por descumprimento de obrigação tributária acessória estabelecida em percentual não pode ultrapassar 60% do valor do tributo ou do crédito vinculado, podendo chegar a 100% no caso de existência de circunstâncias agravantes.

2. Não havendo tributo ou crédito tributário vinculado, mas havendo valor de operação ou prestação vinculado à penalidade, a multa em questão não pode superar 20% do referido valor, podendo chegar a 30% no caso de existência de circunstâncias agravantes.

3. Na aplicação da multa por descumprimento de deveres instrumentais, deve ser observado o princípio da consunção, e, na análise individualizada das circunstâncias agravantes e atenuantes, o aplicador das

normas sancionatórias por descumprimento de deveres instrumentais pode considerar outros parâmetros qualitativos, tais como: adequação, necessidade, justa medida, princípio da insignificância e ne bis in idem.

4. Não se aplicam os limites ora estabelecidos à multa isolada que, embora aplicada pelo órgão fiscal, se refira a infrações de natureza predominantemente administrativa, a exemplo das multas aduaneiras. STF. Plenário. RE 640.452/RO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 17/12/2025 (Repercussão geral – Tema 487) (Info 1203).

Modulação dos efeitos

O STF modulou os efeitos da decisão, estabelecendo que a tese passe a produzir efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito (efeito *ex nunc*).

A razão é que a aplicação retroativa dos novos limites afetaria de modo relevante a segurança jurídica e as finanças de diversos entes federativos, já que muitas multas em vigor nas legislações estaduais, municipais e federal ficariam automaticamente incompatíveis com os novos parâmetros.

Ficaram ressalvadas da modulação:

- i) as ações judiciais e os processos administrativos pendentes de conclusão até a referida data; e
- ii) os fatos geradores ocorridos até a referida data em relação aos quais não tenha havido o pagamento de multa abrangida pelo tema.

Assim, quem já pagou a multa e não questionou, não será beneficiado. Mas quem tem processo em andamento (judicial ou administrativo) ou quem teve fato gerador antes da decisão mas ainda não pagou, poderá invocar os novos limites.

TAXAS

Estados não podem cobrar taxa pela emissão de atestados pelo Corpo de Bombeiros quando o documento for solicitado para defesa de direitos ou esclarecimento de situações de interesse pessoal

ODS 11 e 16

É inconstitucional a cobrança de taxa para emissão de atestado pelos bombeiros quando solicitado para defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal, por violação à imunidade prevista no art. 5º, XXXIV, “b”, da CF/88.

O fato de a legislação estadual utilizar a expressão “atestado” em vez de “certidão” não afasta a garantia constitucional de gratuidade, pois o que importa é o conteúdo da informação requerida, e não a denominação formal do documento. Quando as informações solicitadas dizem respeito ao próprio contribuinte requerente, presume-se que a finalidade é a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal.

Por outro lado, é constitucional a cobrança de taxas pelo Corpo de Bombeiros para o custeio de atividades que sejam específicas e divisíveis, como vistorias em edificações, análise de projetos de segurança contra incêndio, análise de planos de contingência e realização de perícias de incêndio e explosão. Nesses casos, é possível individualizar o contribuinte beneficiado e mensurar adequadamente o serviço prestado, o que atende aos requisitos do art. 145, II, da CF/88.

Da mesma forma, é constitucional a cobrança de taxa pelo fornecimento de cópias autenticadas, pois se trata de serviço público específico e divisível que não se confunde com o direito à obtenção de certidões nem é alcançado pela gratuidade do art. 5º, XXXIV, “b”, da CF/88.

STF. Plenário. ADI 7.448/AL, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 17/12/2025 (Info 1203).

O caso concreto foi o seguinte:

O Estado de Alagoas editou a Lei estadual nº 6.442/2003, posteriormente alterada pela Lei estadual nº 6.502/2004, criando taxas cobradas pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Veja o art. 1º da Lei:

Art. 1º São devidas:

I - as Taxas pelo exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas em relação ao contribuinte, cujo fato gerador são as atividades discriminadas no Anexo Único desta Lei; e

II - as Taxas por serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte pelo Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas, indicados no Anexo Único desta Lei.

O anexo único da lei previa a cobrança de taxas nas seguintes situações, entre outras:

Serviços públicos prestados ou disponibilizados pelos Bombeiros:

- Expedição de atestado (subitem 1.1.1);
- Fornecimento de cópia autenticada (subitem 1.1.2);
- Realização de perícia de incêndio e explosão (subitem 1.5);
- Prevenção e combate a incêndio em edificações (subitem 1.7).

Fiscalizações decorrentes do exercício do poder de polícia:

- Vistorias em edificações de diversos tipos, residenciais, comerciais, industriais, hospitalares, escolares, de reunião de público, entre outras (subitem 2.1);
- Vistorias em edificações de depósito e comercialização de gás liquefeito de petróleo (GLP) e gás natural (subitem 2.2);
- Análise prévia de projetos de segurança contra incêndio, pânico e gás canalizado (subitem 2.3);
- Análise de plano de contingência pela defesa civil (subitem 2.4).

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) impugnando todos esses subitens acima listados. Sustentou, em síntese, dois fundamentos:

1) a cobrança de taxa para expedição de atestados e cópias autenticadas violaria o art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição Federal. Esse dispositivo garante que qualquer pessoa pode obter certidões em repartições públicas sem pagar taxa alguma, desde que o documento se destine à defesa de direitos ou ao esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Art. 5º (...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

(...)

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

2) as demais taxas seriam inconstitucionais porque os serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros fazem parte da segurança pública, que é um serviço prestado de forma geral a toda a população.

Assim, não seriam serviços específicos e divisíveis, requisitos que o art. 145, II, da CF/88 exige para que um Estado possa cobrar taxa.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

(...)

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

O STF acolheu os argumentos do PGR e declarou inconstitucionais as taxas impugnadas?

Em parte.

O STF julgou parcialmente procedente o pedido.

A Corte declarou a nulidade, sem redução de texto, apenas do subitem 1.1.1 do Anexo Único da Lei nº 6.442/2003 do Estado de Alagoas (expedição de atestado), retirando do seu âmbito de incidência a cobrança de taxa quando o atestado for solicitado para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Todos os demais subitens impugnados foram considerados CONSTITUCIONAIS.

Vamos entender os fundamentos.

É possível cobrar taxa por serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros, mesmo ele sendo um órgão de segurança pública?

Uma das teses centrais do PGR era a de que o Corpo de Bombeiros integra a segurança pública (art. 144, V, da CF/88) e, por isso, suas atividades não poderiam ser custeadas por taxas, já que seriam prestadas de forma geral e indistinta a toda a coletividade.

O STF rejeitou esse argumento.

O simples fato de uma atividade ser executada por órgão de segurança pública não impede, por si só, a cobrança de taxa, desde que estejam presentes os requisitos constitucionais para tanto.

E quais são esses requisitos?

O art. 145, II, da CF/88 autoriza a instituição de taxas em duas hipóteses. Veja novamente:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

(...)

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Portanto, para que a cobrança de taxa seja válida, é necessário que o serviço público seja **específico** (ou seja, que possa ser destacado em unidades autônomas de atuação) e **divisível** (isto é, que seja possível identificar individualmente quem é o usuário ou beneficiário do serviço).

As taxas cobradas por vistorias, análise de projetos e perícias realizadas pelos Bombeiros são constitucionais?

SIM. Ao analisar os subitens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 (vistorias em edificações e análise de projetos e planos), o STF reconheceu que essas atividades possuem caráter nitidamente preparatório à concretização do poder de polícia.

São ações voltadas a verificar se determinada edificação ou projeto atende às normas de segurança, ou seja, são realizadas a pedido ou em função de um contribuinte específico, o que as torna perfeitamente individualizáveis.

O mesmo raciocínio se aplicou ao subitem 1.5 (perícia de incêndio e explosão). Trata-se de atividade realizada após a ocorrência do sinistro, mediante demanda do interessado, e que se encerra com a entrega do laudo pericial ao contribuinte solicitante. É, portanto, um serviço específico e divisível.

Essa orientação é respaldada por precedentes recentes do STF, como a ADI 6.145 (Rel. Min. Rosa Weber) e a ADI 3.770 (Rel. Min. Alexandre de Moraes):

É constitucional a instituição de taxas vinculadas ao exercício do poder de polícia administrativa por órgãos de segurança pública, desde que relacionadas a atividades específicas e divisíveis (uti singuli), como vistorias, registros, licenças e autorizações de funcionamento de estabelecimentos e eventos.

Essas taxas não se confundem com a cobrança por serviços de segurança pública em sentido estrito, os quais são insuscetíveis de financiamento por taxa.

Os Estados possuem competência para instituir tais taxas quando vinculadas a atividades como: fiscalização e vistoria em estabelecimentos abertos ao público (como casas noturnas e restaurantes); expedição de alvarás para estabelecimentos que lidam com armas, explosivos ou produtos inflamáveis; emissão de atestados de idoneidade para porte e trânsito de armas ou explosivos; e outras atividades que impactem a ordem social e exijam verificação de condições de segurança.

STF. Plenário. ADI 3770, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/09/2019.

E a taxa anual de prevenção e combate a incêndio em edificações? Também é constitucional?

SIM. Quanto ao subitem 1.7, que instituía uma taxa anual de prevenção e combate a incêndio em edificações, calculada com base na área construída e no risco de incêndio, a questão já foi pacificada.

No julgamento do RE 1.417.155 (Tema 1.282 de Repercussão Geral), de relatoria do Min. Dias Toffoli, o Plenário fixou a seguinte tese:

São constitucionais as taxas estaduais pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelos corpos de bombeiros militares.

STF. Plenário. RE 1.417.155/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/03/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.282) (Info 1171).

Naquele julgamento, o STF entendeu que, via de regra, os serviços de prevenção e combate a incêndio podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção e são suscetíveis de utilização separada por cada um de seus usuários. É possível determinar, de maneira proporcional e razoável, quanto o serviço foi prestado ou colocado à disposição, bem como identificar quem o utilizou, efetiva ou potencialmente. Diante desse precedente vinculante, conclui-se que o subitem 1.7 não afronta o texto constitucional.

A cobrança de taxa para a expedição de atestados pelos Bombeiros é constitucional?

Depende da finalidade.

A cobrança é inconstitucional quando o atestado for solicitado para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, por força da imunidade prevista no art. 5º, XXXIV, “b”, da CF/88:

Art. 5º (...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

(...)

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Por outro lado, a cobrança permanece válida em outras hipóteses, como, por exemplo, atestados coletivos ou individuais solicitados no interesse de empresas privadas.

Por isso, o STF utilizou a técnica da declaração de nulidade sem redução de texto: a norma continua em vigor, mas teve retirada do seu âmbito de incidência a cobrança nas hipóteses protegidas pela imunidade constitucional.

Vale ressaltar que a lei estadual impugnada utiliza a denominação “atestado” em vez de “certidão”. O nome, contudo, não importa. O que importa é o conteúdo da informação fornecida pelo órgão público. Se o documento, seja ele chamado de atestado, certidão ou declaração, contém informações solicitadas pelo cidadão para a defesa de seus direitos ou para esclarecimento de situação de interesse pessoal, incide a imunidade constitucional.

O STF já havia decidido no mesmo sentido recentemente:

É constitucional — e está em consonância com os artigos 144, § 5º, e 145, inciso II, da Constituição Federal — lei estadual que prevê a cobrança de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Por outro lado, é inconstitucional a cobrança de taxa para emissão de certidões, desde que estas se voltem para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situação de interesse pessoal. Essa cobrança viola o art. 5º, XXXIV, alínea “b”, da Constituição Federal.

A cobrança de taxa para emissão de certidões solicitadas para a defesa de direitos ou esclarecimento de situação de interesse pessoal ofende garantia constitucional expressa, que assegura sua gratuidade.

A gratuidade de que trata o art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição configura hipótese de não incidência tributária de caráter fundamental, que veda a instituição de qualquer exação para o fornecimento de tais certidões.

STF. Plenário. ADPF 1.029/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26/03/2025 (Info 1171).

E quanto à taxa para fornecimento de cópia autenticada? A imunidade do art. 5º, XXXIV, “b”, da CF/88 também se aplica?

NÃO.

O STF entendeu que o fornecimento de cópia autenticada não se confunde com a obtenção de certidão, de modo que não é alcançado pela gratuidade do art. 5º, XXXIV, “b”, da CF/88.

Logo, a taxa do subitem 1.1.2 foi considerada constitucional.

O fornecimento de cópia autenticada em repartição pública configura um serviço público de caráter genérico, que não se confunde com a obtenção de certidão e, portanto, não é alcançado pela gratuidade prevista no art. 5º, XXXIV, “b”, da CF/88.

Voltando ao caso concreto

O STF, portanto, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ADI.

O Tribunal reconheceu que as taxas impugnadas são constitucionais, pois os serviços e atividades fiscalizatórias do Corpo de Bombeiros preenchem os requisitos de especificidade e divisibilidade.

A única inconstitucionalidade reconhecida foi em relação à cobrança de taxa para expedição de atestados quando destinados à defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, por violação à imunidade prevista no art. 5º, XXXIV, “b”, da CF/88.

Em suma:

É inconstitucional — por violar o art. 5º, XXXIV, b, da CF/88 — a cobrança de taxa para a emissão de atestado pelos bombeiros quando solicitado para a defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal.

STF. Plenário. ADI 7.448/AL, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 17/12/2025 (Info 1203).

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

APOSENTADORIA

É constitucional a regra de que a aposentadoria por incapacidade permanente será calculada com base em 60% da média dos salários de contribuição (art. 26, § 2º, III, EC nº 103/2019)

Importante!!!

ODS 8 E 16

É constitucional norma da “Reforma da Previdência” (art. 26, § 2º, III, EC nº 103/2019) que estabelece, para a hipótese em que a incapacidade permanente para o trabalho seja constatada depois da referida reforma, o pagamento de uma cota de 60% da média dos salários de contribuição, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos, no caso dos homens, e 15 anos, no caso das mulheres.

Essa regra não viola os princípios da isonomia (art. 5º, caput, I, CF/88), da dignidade humana (art. 1º, III, CF/88) e da irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, IV, CF/88).

Tese fixada: É constitucional o pagamento do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente nos termos fixados pelo art. 26, § 2º, III, da Emenda Constitucional nº 103/2019 para os casos em que a incapacidade para o trabalho seja constatada posteriormente à Reforma da Previdência.

STF. Plenário. RE 1.469.150/PR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Cristiano Zanin, julgado em 18/12/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.300) (Info 1203).

Imagine a seguinte situação hipotética:

João trabalhava como operador de máquinas em uma indústria há 18 anos. Durante todo esse período ele foi segurado do INSS na condição de empregado.

Em 2021, João começou a apresentar problemas graves de coluna, que se agravaram progressivamente, levando-o a se afastar do trabalho. Na ocasião, o INSS concedeu-lhe benefício por incapacidade temporária (“auxílio-doença”), cujo valor correspondia a 91% do seu salário de benefício, nos termos do art. 61 da Lei nº 8.213/1991:

Art. 61. O auxílio-doença, inclusive o decorrente de acidente do trabalho, consistirá numa renda mensal correspondente a 91% (noventa e um por cento) do salário-de-benefício, observado o disposto na Seção III, especialmente no art. 33 desta Lei.

João permaneceu em gozo do auxílio-doença por cerca de dois anos, realizando tratamentos e sendo submetido a perícias periódicas.

Em abril de 2023, a perícia administrativa do INSS concluiu que sua incapacidade era **permanente**, sem possibilidade de retorno ao trabalho nem de reabilitação.

Diante disso, o INSS converteu o auxílio-doença em aposentadoria por incapacidade permanente (antigamente chamada de “aposentadoria por invalidez”).

O problema surgiu no cálculo do novo benefício.

Como a incapacidade permanente foi constatada **após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019** (Reforma da Previdência), o INSS aplicou a nova regra prevista no art. 26, § 2º, III, da referida emenda:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime

próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o caput será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

(...)

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

(...)

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º:

(...)

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

Assim, a aposentadoria foi fixada em 60% da média de todos os salários de contribuição, com acréscimo de 2% para cada ano que excedesse 20 anos de contribuição. Como João tinha apenas 18 anos de contribuição, o valor ficou limitado aos 60%.

Na prática, João passou a receber um valor significativamente inferior ao que recebia a título de auxílio-doença.

Inconformado, João ajuizou ação de revisão de benefício contra o INSS perante o Juizado Especial Federal.

Alegou que a nova regra seria inconstitucional porque violaria:

- o princípio da isonomia, já que alguém com incapacidade temporária (auxílio-doença/benefício por incapacidade temporária) recebia mais do que alguém com incapacidade permanente;
- a dignidade humana e
- à irredutibilidade do valor dos benefícios.

O STF concordou com os argumentos do segurado (João)? A regra de pagamento da aposentadoria por incapacidade permanente, prevista no art. 26, § 2º, III, da EC 103/2019, é inconstitucional?

NÃO.

O STF declarou a constitucionalidade do art. 26, § 2º, III, da EC nº 103/2019.

A regra que fixa a aposentadoria por incapacidade permanente em 60% da média dos salários de contribuição, com acréscimo de 2% para cada ano que exceder 20 anos (homens) ou 15 anos (mulheres), não viola os princípios da isonomia, da dignidade humana nem da irredutibilidade do valor dos benefícios. Vejamos os fundamentos.

STF deve ter autocontenção judicial no controle de emendas constitucionais

Emendas constitucionais não são tão simples como leis ordinárias. Elas precisam ser aprovadas por 3/5 dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos de votação (art. 60, § 2º, da CF/88). Esse quórum qualificado confere ao texto aprovado um grau elevado de legitimidade democrática.

Por isso, o controle de constitucionalidade de emendas deve ser exercido com deferência (respeito e contenção) às escolhas feitas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Não se trata de abrir mão do controle, que continua sendo possível, mas de reconhecer que a declaração de inconstitucionalidade de uma emenda é medida excepcional, cabível apenas quando houver ofensa a cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF/88).

Em palavras mais simples: como a emenda já passou por um filtro democrático rigoroso, o Judiciário só deve declará-la inconstitucional se houver violação clara e inequívoca ao núcleo essencial da Constituição. Se existir uma interpretação possível que permita manter a norma, essa deve ser a opção preferencial.

Capacidade institucional e risco de efeitos sistêmicos

Questões previdenciárias envolvem cálculos atuariais complexos e afetam milhões de pessoas. Alterar uma questão desse sistema por decisão judicial pode gerar consequências imprevisíveis e potencialmente graves para o equilíbrio financeiro de todo o regime.

O art. 201, *caput*, da CF/88 determina que a Previdência Social deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (...)

Em matéria previdenciária, é preciso conciliar dois valores que não são opostos, mas complementares: a proteção social dos segurados e a sustentabilidade do sistema. Afinal, sem equilíbrio financeiro, o próprio pagamento dos benefícios fica comprometido.

Assim, o Judiciário deve ter cautela para não desmontar, com base na análise de um único benefício, o arranjo normativo pensado para funcionar como um todo.

Não há violação à isonomia na diferença entre auxílio-doença (benefício por incapacidade temporária) e aposentadoria por incapacidade permanente

Esse era o argumento central de João. Afinal, como é possível que alguém com incapacidade permanente receba menos do que alguém com incapacidade apenas temporária?

O STF reconheceu que, à primeira vista, a situação pode parecer contraditória, mas concluiu que a diferença de valores tem justificativa legítima.

O raciocínio é o seguinte:

O auxílio-doença (benefício por incapacidade temporária) é, por natureza, um benefício transitório. A ideia é que o trabalhador se recupere e volte a exercer suas atividades. Por isso, faz sentido que esse benefício tente manter, na maior medida possível, o patamar de renda do segurado. É um esforço financeiro concentrado em um período limitado.

Já a aposentadoria por incapacidade permanente é um benefício duradouro, que será pago por tempo indeterminado. Do ponto de vista do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, é compreensível que benefícios pagos por mais tempo tenham uma base de cálculo diferente, sob pena de comprometer a sustentabilidade de todo o regime.

Além disso, o STF afastou dois outros argumentos levantados na origem:

a) Não há ofensa à irredutibilidade dos benefícios. O fato de João ter passado a receber menos quando saiu do auxílio-doença e entrou na aposentadoria por incapacidade permanente não configura “redução” de benefício, porque são institutos jurídicos distintos. A irredutibilidade prevista no art. 194, parágrafo único, IV, da CF/88, protege contra a diminuição do valor de um mesmo benefício, e não contra a diferença de valores entre benefícios diferentes:

Art. 194. (...)

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

(...)

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

b) Não há incentivo indevido para o INSS aposentar segurados por incapacidade permanente. A decisão de converter auxílio-doença em aposentadoria por incapacidade permanente não é um ato discricionário do INSS. Ela é vinculada a parecer técnico-médico que atesta a natureza da incapacidade. Não há margem de escolha administrativa.

Vale ressaltar que essa diferença de tratamento não é uma novidade no Direito brasileiro. No Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPPS), ela sempre existiu: o servidor em licença para tratamento de saúde recebe seus vencimentos integrais (art. 202 da Lei nº 8.112/1990), mas, ao se aposentar por invalidez, historicamente recebia proventos proporcionais ao tempo de contribuição (conforme o art. 40, § 1º, I, da CF/88, na redação da EC nº 41/2003). Essa diferença nunca foi considerada inconstitucional.

Assim, a Reforma da Previdência aproximou, nesse ponto, o RGPS do modelo que já vigorava no RPPS, adotando uma lógica de proporcionalidade que já era conhecida do sistema previdenciário brasileiro.

Não há violação à isonomia na diferença entre aposentadoria por incapacidade permanente comum e a decorrente de acidente de trabalho

A EC nº 103/2019 manteve tratamento diferenciado para a aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, que continua sendo calculada de forma mais favorável.

O STF entendeu que essa distinção também é legítima. A razão está na causa da incapacidade:

- Quando a incapacidade decorre de uma doença (mesmo que grave, contagiosa ou incurável), ela se insere no que o Ministro Barroso chamou de “loteria natural da vida”. São eventos que não podem ser atribuídos a uma conduta humana específica.
- Já quando a incapacidade resulta de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho, existe uma vinculação direta com o comportamento do empregador, que tem o dever de adotar medidas de proteção, segurança e saúde no ambiente laboral.

Além disso, como o empregador é contribuinte da Previdência e, nos casos de acidente de trabalho, contribui com o SAT (Seguro Acidente de Trabalho), uma contribuição adicional específica, é legítimo que os benefícios decorrentes dessas situações tenham valores mais elevados. O custeio é maior justamente porque o risco decorre, em alguma medida, da atividade do empregador.

Trata-se de uma forma válida de concretizar a solidariedade que é inerente ao regime previdenciário.

A conclusão da Corte foi a seguinte:

É constitucional norma da “Reforma da Previdência” (art. 26, § 2º, III, EC nº 103/2019) que estabelece, para a hipótese em que a incapacidade permanente para o trabalho seja constatada depois da referida reforma, o pagamento de uma cota de 60% da média dos salários de contribuição, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos, no caso dos homens, e 15 anos, no caso das mulheres.

Essa regra não viola os princípios da isonomia (art. 5º, caput, I, CF/88), da dignidade humana (art. 1º, III, CF/88) e da irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, IV, CF/88).

STF. Plenário. RE 1.469.150/PR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Cristiano Zanin, julgado em 18/12/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.300) (Info 1203)

Veja a tese fixada pelo STF:

É constitucional o pagamento do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente nos termos fixados pelo art. 26, § 2º, III, da Emenda Constitucional nº 103/2019 para os casos em que a incapacidade para o trabalho seja constatada posteriormente à Reforma da Previdência.

STF. Plenário. RE 1.469.150/PR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Cristiano Zanin, julgado em 18/12/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.300) (Info 1203)

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Por que o STF adota uma postura de autocontenção judicial ao realizar o controle de constitucionalidade de emendas à Constituição?

Porque a aprovação de uma emenda constitucional exige quórum qualificado de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional, o que representa um elevado grau de legitimidade democrática. Diante disso, não sendo evidente a inconstitucionalidade, o Judiciário deve abster-se de declará-la. Havendo interpretação possível que permita afirmar a compatibilidade da norma com a Constituição, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor. Essa cautela e deferência evitam que o Judiciário sufoque o espaço de conformação reservado à deliberação democrática e impedem o engessamento do texto constitucional.

Como deve ser interpretada a locução “tendente a abolir”, prevista no art. 60, § 4º, da CF/1988, no contexto das cláusulas pétreas?

A expressão deve ser interpretada com equilíbrio. Por um lado, serve para impedir a erosão do conteúdo substantivo das cláusulas protegidas, salvaguardando a identidade da Constituição e a preservação de valores e direitos fundamentais. Por outro, não deve funcionar como petrificação de determinado status quo, suprimindo a deliberação majoritária legítima dos órgãos de representação popular. Uma interpretação alargada das cláusulas pétreas sufocaria o espaço democrático, exacerbando a atuação contramajoritária do Judiciário e obrigaria à convocação repetida e desestabilizadora do poder constituinte originário.

Por que a diferença de valores entre o benefício por incapacidade temporária (auxílio-doença) e a aposentadoria por incapacidade permanente não viola o princípio da isonomia?

Porque existem razões que justificam a fixação de valores distintos sem que isso represente uma distinção desarrazoada. O auxílio-doença é, por sua natureza, transitório, o que justifica que tente manter, na maior medida possível, o patamar remuneratório do trabalhador. Do ponto de vista do equilíbrio financeiro e atuarial, benefícios mais limitados no tempo podem ter valores maiores sem impactar tão fortemente o sistema previdenciário. Além disso, no âmbito do regime próprio dos servidores públicos, desde a CF/1934, sempre existiu diferença de valores entre esses benefícios, sem que houvesse questionamentos relevantes sobre violação à isonomia.

A transição do auxílio-doença para a aposentadoria por incapacidade permanente, com valor menor, ofende o princípio da irredutibilidade dos benefícios previsto no art. 194, parágrafo único, IV, da CF/1988?

Não. O fato de uma pessoa inicialmente receber auxílio-doença e, posteriormente, a aposentadoria por incapacidade permanente em valor menor não representa ofensa à irredutibilidade dos benefícios, pois se trata de institutos distintos. São benefícios com natureza jurídica, pressupostos e finalidades diferentes, de modo que a garantia de irredutibilidade opera dentro de cada benefício individualmente considerado, e não na comparação entre benefícios diversos.

Qual é o fundamento constitucional que justifica o tratamento diferenciado entre a aposentadoria por incapacidade permanente em geral e aquela decorrente de acidente de trabalho?

O fundamento reside na distinção entre as causas de incapacidade. As doenças graves, contagiosas ou incuráveis inserem-se na loteria natural da vida, não podendo ser imputadas a um agente humano em especial. Já o acidente de trabalho, a doença profissional e a doença do trabalho estão necessariamente atrelados ao comportamento do empregador quanto à adoção de medidas de proteção, segurança e saúde do trabalhador. Como os acidentes de trabalho derivam, de alguma maneira, da conduta comissiva ou omissiva do empregador, é legítimo exigir dele um esforço contributivo maior (SAT) para sustentar benefícios mais vultosos, operando-se assim a solidariedade característica do regime previdenciário.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) Reconhece-se a existência de racismo estrutural no Brasil, decorrente de graves violações sistemáticas a direitos fundamentais da população negra, bem como se reconhece o estado de coisas inconstitucional sobre o tema. ()
- 2) É possível celebração de acordo em Ação Direta de Inconstitucionalidade. ()
- 3) É inconstitucional norma estadual que atribui à Assembleia Legislativa a competência para julgar as contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. Contudo, é constitucional a exigência de que o Tribunal de Contas dos Municípios encaminhe à Assembleia Legislativa relatório trimestral e anual de suas atividades, pois tal obrigação se refere ao controle de desempenho institucional, e não à fiscalização das contas propriamente ditas. ()
- 4) A pena de disponibilidade prevista no art. 57, caput e §§ 1º e 2º, da LOMAN, regulamentada pela Resolução CNJ nº 563/2024, é inconstitucional. ()
- 5) São inconstitucionais dispositivos da Lei 14.701/2023 que condicionam o conceito de terra tradicionalmente ocupada à ‘data da promulgação da Constituição Federal’ e reproduzem, direta ou indiretamente, a lógica do ‘marco temporal’. ()
- 6) A criação, por resolução de Tribunal de Justiça, de órgão especializado para processar e julgar, em regime de cooperação jurisdicional, cumprimentos de sentença transitados em julgado oriundos das varas cíveis é inconstitucional. ()
- 7) Compete ao juízo estadual, no exercício da jurisdição criminal, especialmente aquele responsável pela aplicação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), fixar a medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da referida lei, inclusive quanto à requisição de pagamento de prestação pecuniária em favor da vítima afastada do local de trabalho, ainda que o cumprimento material da decisão fique sob o encargo do INSS e do empregador. ()
- 8) São constitucionais normas sobre defensivos agrícolas que reduziram em 60% (sessenta por cento) a base de cálculo do ICMS, que autorizaram os estados e o Distrito Federal a promoverem a desoneração de ICMS em operações internas, e que isentaram o IPI. Essas normas não violam os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225, CF/88), e estão em harmonia com os princípios da capacidade contributiva e da seletividade (arts. 153, § 3º, I; e 155, § 2º, III, CF/88). ()
- 9) A multa isolada aplicada por descumprimento de obrigação tributária acessória estabelecida em percentual não pode ultrapassar 50% do valor do tributo ou do crédito vinculado, podendo chegar a 100% no caso de existência de circunstâncias agravantes. ()
- 10) É inconstitucional a cobrança de taxa para emissão de atestado pelos bombeiros quando solicitado para defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal, por violação à imunidade prevista no art. 5º, XXXIV, “b”, da CF/88. ()
- 11) É constitucional norma da “Reforma da Previdência” (art. 26, § 2º, III, EC nº 103/2019) que estabelece, para a hipótese em que a incapacidade permanente para o trabalho seja constatada depois da referida reforma, o pagamento de uma cota de 60% da média dos salários de contribuição, com acréscimo de 2%

para cada ano de contribuição que exceder 20 anos, no caso dos homens, e 15 anos, no caso das mulheres. ()

Gabarito

1. E	2. C	3. C	4. E	5. C	6. E	7. C	8. C	9. E	10. C
11. C									

OUTRAS INFORMAÇÕES

Citação da fonte:

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

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

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