



STF nº 1198

17 de novembro de 2025

Prof. Jean Vilbert


1. TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO POR MOTOCICLETA


Destaque


É inconstitucional lei estadual que condiciona o transporte individual privado remunerado de passageiros por motocicletas à autorização e regulamentação municipal, por usurpar competência privativa da União e violar a livre iniciativa, livre concorrência e proteção do consumidor.

ADI 7.852 MC-Ref/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgamento virtual finalizado em 10/11/2025.


Conteúdo-Base


 CF, art. 22 IX e XI (competência privativa da União em trânsito, transporte e diretrizes da política nacional de transportes).


 CF, art. 170 caput e IV (livre iniciativa e livre concorrência).


 Lei 12.587/2012 (PNMU), arts. 3º e 11-A (competência municipal para transporte privado individual).


 Lei 13.640/2018 (regulamenta o transporte privado individual via aplicativos).

 O modelo constitucional reserva à União o poder de estabelecer normas gerais de trânsito e diretrizes de política de transporte, vedando inovação normativa estadual.

 Transportes privados intermediados por plataformas não são serviço público, o que impede subordinação a regime de autorização típica de serviço público.


 A lei paulista criou condição suspensiva (aguardar regulamentação municipal), restringindo oferta e encarecendo o serviço.


 A jurisprudência do STF repele leis estaduais que interfiram em serviços urbanos regulados por legislação federal (ADI 2.606, ADI 3.679, Tema 967 RG).

 Ao limitar a atividade econômica e reduzir opções do consumidor, a lei também violou princípios da ordem econômica.





Discussão e Tese


 O STF avaliou se o estado poderia estabelecer requisitos adicionais para uma atividade cujo regime jurídico já é disciplinado por legislação federal recente (Lei 12.587/2012 e Lei 13.640/2018). Como tais normas atribuem aos municípios apenas a regulamentação operacional e à União a definição das diretrizes gerais, a nova lei estadual introduziu um nível intermediário de regulação que não existe na Constituição. O Tribunal identificou uma tentativa de “delegar competência” para os municípios, o que caracteriza invasão direta da competência privativa da União.


 O Plenário destacou ainda os impactos concorrenciais da norma: ao condicionar a atividade a regulamentações municipais futuras, cria-se um cenário de incerteza, elevação de custos, redução da oferta e estímulo à clandestinidade, tudo incompatível com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Além disso, ao interferir no modelo de transporte privado individual – reconhecidamente não submetido ao regime jurídico de serviço público – a lei estadual criava entraves desproporcionais ao exercício profissional.

Como será Cobrado em Prova






 A lei estadual pode estabelecer condições e requisitos para transporte individual privado remunerado de passageiros por motocicleta.

 Errado. O STF afirmou que a matéria integra a competência privativa da União (CF 22 IX e XI) e já está normatizada pela legislação federal de mobilidade urbana.

 O transporte individual de passageiros intermediado por aplicativos não é serviço público, razão pela qual não pode ser submetido a regime de autorização ou delegação e deve observar os princípios da livre iniciativa e livre concorrência.

 Correto. Esse foi o fundamento secundário da decisão, decorrente da ADPF 449 e reafirmado no caso.

Versão Esquemática

 Transporte privado por motocicleta
 Competência privativa da União (CF 22 IX e XI)
 Lei estadual → interferência inconstitucional
 Atividade não é serviço público → não exige autorização
 Violação à livre iniciativa e concorrência



Inteiro Teor

É inconstitucional – por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, IX e XI), bem como por afrontar os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da proteção ao consumidor (CF/1988, art. 170, caput e IV) – norma estadual que fixa critérios para o exercício de atividade de transporte individual privado remunerado de passageiros por meio de motocicletas, exigindo a prévia autorização e regulamentação pelos municípios.

Conforme jurisprudência desta Corte, violam o regime constitucional de repartição de competências as legislações locais editadas com o objetivo de regulamentar serviços de transporte urbano em contrariedade ou sem o respaldo da legislação federal (1).

A União, por meio da Lei nº 12.587/2012, instituiu diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Essa lei, posteriormente alterada pela Lei nº 13.640/2018, trata expressamente da regulamentação e da fiscalização dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros, consolidando-as como de competência exclusiva dos municípios e do Distrito Federal. Nesse contexto, os estados não possuem competência para tratar da matéria nem para delegar ou condicionar a atuação municipal.

A norma estadual impugnada insere inovações sobre matéria de competência legislativa privativa da União e, a um só tempo, diminui a oferta de serviços de mobilidade urbana, eleva os seus custos, favorece a clandestinidade e limita o direito de escolha dos usuários. As restrições por ela impostas, ao fixar condição suspensiva, ofendem princípios constitucionais que tutelam a ordem econômica, configurando obstáculo desarrazoado ao exercício laboral. Além disso, **o transporte individual de passageiros, intermediado por plataformas digitais, não é definido como serviço público** pela legislação federal, motivo pelo qual não se sujeita a regime jurídico de direito administrativo (2).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, converteu o julgamento de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, e, confirmando a medida cautelar, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 18.156/2025 do Estado de São Paulo (3).

(1) Precedentes citados: [ADI 2.606](#), [ADI 3.135](#), [ADI 4.961](#), [ADI 3.136](#), [ADI 3.610](#), [ADI 3.679](#), [ADI 4.530](#), [ADI 4.293](#) e [RE 1.054.110](#) ([Tema 967 RG](#)).

(2) Precedente citado: [ADPF 449](#).

(3) [Lei nº 18.156/2025 do Estado de São Paulo](#):

2. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS (IGF) E MORA LEGISLATIVA



Destaque

O Congresso Nacional está em mora inconstitucional quanto à edição de lei complementar que institua o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto no art. 153, VII, da CF. Não cabe ao STF fixar prazo para sua edição.


ADO 55/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Cristiano Zanin, Plenário, julgamento finalizado em 06/11/2025.


Conteúdo-Base


 CF, art. 153 VII (competência da União para instituir IGF mediante lei complementar).


 ADCT, arts. 79 e 80 III (IGF como fonte do Fundo de Combate à Pobreza).


 CF, art. 3º I e III (redução da pobreza e desigualdades).

 A instituição do IGF demanda lei complementar, cuja ausência compromete políticas constitucionais vinculadas ao combate à pobreza.


 A EC 31/2000 vinculou a arrecadação do IGF ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.


 A ausência normativa impede a concretização de objetivos fundamentais e de matriz redistributiva.

 O STF reconhece a omissão, mas não pode substituir o Legislativo em matéria tributária estrutural.

 A Corte considerou relevante o contexto internacional (debates no G-20 sobre tributação global de grandes fortunas).

Discussão e Tese

 O STF analisou se a omissão legislativa na regulamentação do IGF teria passado do ponto da “mora tolerável” para uma “mora inconstitucional”. A Corte destacou que, como a Constituição atribuiu finalidade específica ao IGF (financiamento do Fundo de Combate à Pobreza), sua ausência causa efeitos diretos sobre direitos fundamentais de caráter social, especialmente no cenário de desigualdade fiscal.

 Apesar de reconhecer o dever constitucional do Congresso, o Tribunal enfatizou que o IGF é tributo estruturalmente complexo, envolvendo riscos macroeconômicos, competição fiscal entre países e possível fuga de capitais. Por isso, não é possível ao Judiciário impor prazo ou ditar conteúdo mínimo da lei complementar, sob pena de violação à separação de Poderes. Assim, limitou-se a declarar a mora legislativa.



Como será Cobrado em Prova

■ A EC 31/2000 vinculou expressamente o IGF ao financiamento do Fundo de Combate à Pobreza, razão pela qual a ausência de regulamentação compromete direitos fundamentais de cunho social.

✅ Correto. Este é o ponto secundário mais importante do acórdão.

■ O STF deve determinar ao Congresso prazo para edição da lei complementar que institui o IGF, sob pena de coadunar com a omissão inconstitucional.

❌ Errado. O STF reconheceu a mora, mas não pode atuar como legislador positivo, em respeito ao art. 2º da CF.

Versão Esquemática

📌 IGF - mora legislativa

📌 CF 153 VII → depende de LC

📌 IGF financia Fundo de Combate à Pobreza

📌 Omissão reconhecida, mas sem fixação de prazo

📌 STF não é legislador positivo

Inteiro Teor

O Congresso Nacional está em mora na edição da lei complementar que regulamenta o imposto sobre grandes fortunas - IGF (CF/1988, art. 153, VII).

Existe previsão constitucional específica para destinar o montante arrecadado através do IGF para fundo constitucional que objetiva combater e erradicar a pobreza. Isso, porque a EC nº 31/2000 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (previsto no art. 79 do ADCT), que, por expressa previsão do art. 80, III, do ADCT, é composto pelo produto da arrecadação no imposto previsto no art. 153, VII, da CF/1988.

A omissão legislativa, em um contexto de equilíbrio fiscal sensível, com constantes pressões por corte de gastos e redução das despesas da União, compromete não apenas a arrecadação potencial, mas a própria eficácia dos direitos fundamentais assegurados pelo texto constitucional (art. 3º).

Contudo, NÃO é possível estipular prazo para que o Poder Legislativo elabore a mencionada norma, em especial porque a *complexidade do tema demanda intenso debate sobre os reflexos positivos e negativos acerca da instituição do tributo*. Além disso, **é vedada a atuação do Poder Judiciário como legislador positivo**.

Nesse contexto, o Brasil apresentou perante o G-20 um trabalho para discutir a implementação desse imposto no âmbito desse grupo de países, visando evitar a fuga de capital



e de patrimônio. O objetivo é reunir esforços perante órgãos multilaterais e internacionais para discutir com maior cautela o modelo mais adequado para o IGF.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou procedente a ação para declarar a omissão do Congresso Nacional na elaboração da lei prevista no [art. 153, VII, da CF/1988](#) (1), que prevê a competência da União para instituir impostos sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

(1) [CF/1988](#): “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: (...) VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.”

3. REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES

Destaque

É constitucional o regime de previdência complementar dos servidores federais instituído pela EC 41/2003 e pela Lei 12.618/2012 – incluindo magistrados – por meio de fundações públicas de direito privado (Funpresp).

ADI 4.946/DF, ADI 4.893/DF, ADI 4.885/DF, ADI 4.863/DF, Rel. Min. André Mendonça, Plenário, julgamento virtual finalizado em 10/11/2025.

Conteúdo-Base

CF, art. 40 §15 (instituição obrigatória por lei do Executivo; modelo de contribuição definida).

Lei 12.618/2012, art. 4º §1º (Funpresp como fundação pública de direito privado).

CF, art. 93 (iniciativa reservada do STF para Estatuto da Magistratura).

Não há reserva de lei complementar para instituir regime complementar dos servidores – a lei ordinária é suficiente.


A natureza jurídica “fundação pública de direito privado” é compatível com o modelo constitucional: gestão flexível, mas com sujeições de direito público.


Não há violação à iniciativa privativa do STF, pois previdência complementar não integra o Estatuto da Magistratura.

Objetivo da EC 41/2003 → limitar aposentadorias ao teto do RGPS e criar regime adicional facultativo.





Discussão e Tese


 O STF examinou alegações de que a previdência complementar dos servidores violaria tanto reserva de lei complementar quanto reserva de iniciativa do STF para normas da magistratura. O Tribunal observou que a Constituição não exige lei complementar para essa matéria e que a criação de regime previdenciário não se confunde com normas estatutárias da magistratura.

 Quanto à natureza das entidades Funpresp, o STF destacou que as fundações públicas de direito privado permitem gestão técnico-atuarial mais eficiente sem afastar controles públicos essenciais. Diante disso, concluiu que o modelo instituído pela EC 41/2003 e regulamentado pela Lei 12.618/2012 é constitucional.

Como será Cobrado em Prova






 O regime de previdência complementar dos servidores dispensa lei complementar e pode até mesmo abranger magistrados sem violar a iniciativa de lei do STF.

 Correto. A Constituição autoriza lei ordinária e a matéria não integra o Estatuto da Magistratura (CF 93).

 As entidades Funpresp, embora de direito privado, são fundações públicas sujeitas a controles e princípios de direito público, compatíveis com o regime constitucional da previdência complementar.

 Correto. Este é ponto secundário da decisão e frequentemente cobrado em provas.

Versão Esquematizada

 Previdência complementar - servidores
 CF 40 §15 → contribuição definida
 Lei ordinária basta; sem reserva de LC
 Não invade iniciativa do STF
 Funpresp = fundação pública de direito privado

Inteiro Teor

É constitucional – na medida em que não viola a reserva de lei complementar, a iniciativa reservada ao Supremo Tribunal Federal para dispor sobre o Estatuto da Magistratura (CF/1988, art. 93) e o princípio da separação dos Poderes (CF/1988, art. 2º) – a instituição, por lei federal e por emenda à Constituição, do regime de previdência complementar dos servidores públicos federais, inclusive para membros da magistratura, por meio de

**entidades fechadas de previdência complementar estruturadas como fundações de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado.**

A EC nº 41/2003 e a Lei nº 12.618/2012 instituíram o regime de previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, incluindo-se membros da magistratura, por meio de *entidades fechadas de previdência complementar* organizadas sob a forma de **fundações públicas, mas com personalidade jurídica de direito privado (Funpresp)**. O objetivo dessas normas foi limitar o valor das aposentadorias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), facultando ao servidor a adesão ao regime complementar.

Na espécie, impugnou-se: (i) a constitucionalidade da Lei nº 12.618/2012 e do Decreto nº 7.808/2012, por suposta afronta à reserva de lei complementar e à iniciativa privativa do STF para propor normas sobre a magistratura; (ii) a possibilidade de entidades de previdência complementar de servidores públicos possuírem natureza jurídica de direito privado; e (iii) a validade da EC nº 41/2003 quanto à criação do regime de previdência complementar.

A lei ordinária, sob o aspecto formal, é o instrumento normativo adequado, pois não existe exigência constitucional de edição de lei complementar para disciplinar a matéria.

No aspecto material, a natureza jurídica das entidades – fundações públicas de direito privado (Lei nº 12.618/2012, art. 4º, § 1º) (1) – está em conformidade com o modelo constitucional. Isso, porque, embora submetidas ao regime de direito privado, essas entidades devem observar diversas normas de direito público, especialmente no que se refere ao regime jurídico de seus servidores, às contratações, ao patrimônio, bem como aos regimes fiscal e contábil.

Além disso, as normas constitucionais que reservam iniciativa legislativa ao Poder Judiciário contemplam um rol taxativo, o qual não inclui a instituição de regime previdenciário exclusivo para a magistratura (2).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, em apreciação conjunta e por unanimidade, conheceu parcialmente da ADI 4.885/DF e integralmente das ADIs 4.863/DF, 4.893/DF e 4.946/DF, e, nessas extensões, julgou improcedentes as ações para assentar a constitucionalidade do art. 40, § 15, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 41/2003 (3), bem como da Lei nº 12.618/2012 e do Decreto nº 7.808/2012.

(1) Lei nº 12.618/2012: “Art. 4º É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001: (...) § 1º A Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud: I - serão estruturadas na forma de fundação, com personalidade jurídica de direito privado;”

(2) Precedente citado: ADI 3.297.

(3) CF/1988: “Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (...) § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes



planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)”.
