



STF nº 1201

10 de dezembro de 2025

Prof. Jean Vilbert

1. CEHAB/PE E REGIME DE PRECATÓRIOS


Destaque

Aplica-se o regime constitucional de precatórios à Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco (Cehab/PE), sendo inconstitucionais medidas executivas típicas do direito privado, como bloqueio e penhora direta de valores.


ADPF 1.278 MC-Ref/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgamento virtual finalizado em 01/12/2025.


Conteúdo-Base


 **CF, art. 100** (*regime constitucional de precatórios*).


 **CF, art. 2º** (*separação e harmonia entre os Poderes*).

 **CF, arts. 165 a 169** (*sistema orçamentário e financeiro*).


 Sociedades de economia mista que prestam **serviço público em regime não concorrencial** submetem-se ao regime de precatórios.


 A Cehab/PE não exerce atividade econômica em sentido estrito e depende financeiramente do Estado, que detém 99% do capital social.

 Medidas executivas privadas interferem indevidamente na gestão administrativa e orçamentária do Executivo.

 Precedentes do STF afastam execução direta quando ausente atuação concorrencial (ADPF 808 AgR, ADPF 873, ADPF 1.088).

Discussão e Tese

 O STF analisou se a natureza jurídica da Cehab/PE autorizaria a execução direta de decisões judiciais, como se empresa privada fosse. O Tribunal partiu da distinção clássica entre sociedades estatais exploradoras de atividade econômica e aquelas que prestam serviço público típico, destacando que apenas as primeiras se submetem ao regime de execução comum.

 Constatado que a Cehab/PE atua em regime não concorrencial e depende de aportes estatais, o Plenário concluiu que a execução direta comprometeria o planejamento orçamentário e



violaria a separação de Poderes. Por isso, confirmou-se a aplicação do art. 100 da Constituição, com submissão ao regime de precatórios.

Como será Cobrado em Prova

☞ Sociedades de economia mista prestadoras de serviço público se submetem à execução via expropriação, considerando que realizam atividade empresarial.

✗ Errado. Se a prestação de serviço público é em regime não concorrencial, a submissão é ao regime de precatórios.

☞ O bloqueio de contas de empresa estatal prestadora de serviço público viola a separação de Poderes.

✓ Correto. A execução direta interfere na gestão administrativa e orçamentária do Executivo.

Versão Esquemática

📌 Cehab/PE - execução judicial
📌 Serviço público não concorrencial
📌 Dependência financeira do Estado
📌 Execução direta → inconstitucional
📌 Aplicação do art. 100 da CF

Inteiro Teor

É inconstitucional – por descumprir preceitos fundamentais, especialmente o regime constitucional de precatórios (CF/1988, art. 100) – o conjunto de decisões que determina o bloqueio e a penhora de valores das contas da Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco (Cehab/PE), dentre outras medidas executivas típicas de direito privado, para o pagamento de débitos oriundos de títulos executivos judiciais.

O regime de precatórios (CF/1988, art. 100) deve ser aplicado na execução de decisões judiciais movidas em face da Cehab/PE, pois se trata de **sociedade de economia mista que presta serviços públicos em regime não concorrencial, não se verificando o exercício de atividade econômica em sentido estrito** (1). A referida Companhia, inclusive, depende financeiramente do estado federado detentor de 99% de seu capital acionário.

Ademais, **o bloqueio indiscriminado de provisões constitui interferência indevida na atividade administrativa do Poder Executivo estadual, em desacordo com os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes** (CF/1988, art. 2º), desvirtua a vontade do legislador estadual e afronta os princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, converteu o referendo da medida cautelar em julgamento de mérito e julgou procedente o pedido, para



declarar que o regime constitucional de precatórios ([CF/1988, art. 100](#)) deve ser aplicado na execução de decisões judiciais movidas em face da Cehab/PE e, por conseguinte, confirmou integralmente a [decisão](#) que deferiu a medida cautelar.

(1) Precedentes citados: [ADPF 808 AgR](#), [ADPF 873](#) e [ADPF 1.088](#).

2. ZEE DO BIOMA AMAZÔNICO E VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

Destaque

São inconstitucionais normas estaduais que redefinem o conceito de floresta e reduzem áreas de reserva legal no Bioma Amazônico, por violarem normas gerais federais e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

ADI 7.841/MA, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, julgamento virtual finalizado em 01/12/2025.

Conteúdo-Base

CF, art. 24, VI e VIII (*competência concorrente em matéria ambiental*).

CF, art. 225 (*dever constitucional de proteção ao meio ambiente*).

Lei 12.651/2012 (*Código Florestal - normas gerais ambientais*).

Lei estadual 11.269/2020/MA (*ZEE do Bioma Amazônico*).

Estados só podem **ampliar** a proteção ambiental fixada em normas gerais federais, jamais reduzi-la.

A redefinição restritiva de “floresta” gera efeitos sistêmicos sobre a reserva legal.

A criação de percentuais divergentes de reserva legal implica redução material da proteção ambiental.

Precedentes reafirmam a vedação ao retrocesso socioambiental (ADI 3.470, ADPF 760, ADPF 708).

Discussão e Tese

O STF examinou se a legislação maranhense poderia, sob o rótulo de ZEE, afastar parâmetros fixados pelo Código Florestal. O Tribunal destacou que a competência suplementar dos estados pressupõe fidelidade às diretrizes federais, sob pena de desorganizar o modelo constitucional cooperativo.



⚖️ Ao constatar que a lei estadual adotou conceito mais restritivo de floresta e reduziu, na prática, as áreas protegidas, o Plenário reconheceu violação simultânea à competência da União e ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, declarando a inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos impugnados.

Como será Cobrado em Prova

📖 A vedação ao retrocesso ambiental impede que normas infraconstitucionais diminuam padrões protetivos já consolidados pelo legislador federal.

✅ Correto. Esse princípio fundamentou a declaração de inconstitucionalidade.

📖 A legislação estadual pode reduzir o nível de proteção ambiental, desde que respeite peculiaridades regionais.

❌ Errado. A competência suplementar autoriza apenas a ampliação, não a redução, da proteção ambiental.

Versão Esquemática

📌 ZEE - Bioma Amazônico
📌 Competência concorrente
📌 Estado não pode reduzir proteção
📌 Conceito restritivo de floresta → inconstitucional
📌 Vedação ao retrocesso ambiental

Inteiro Teor

São inconstitucionais, sob os aspectos formal e material, as normas estaduais que redefinem o conceito de “floresta” e que promovem a redução das áreas de reserva legal em imóveis rurais situados em municípios da unidade federada.

Conforme jurisprudência desta Corte (1), viola a competência da União para editar normas gerais em matéria ambiental, a instituição, por legislação estadual, de disciplina que se afaste das diretrizes fixadas pela legislação federal ou que altere o seu sentido e alcance. Nessa perspectiva, a legislação suplementar dos estados somente pode ampliar a proteção ambiental, jamais reduzi-la, sob pena de comprometer o modelo constitucional de competência compartilhada.

Na espécie, as normas impugnadas mitigam os padrões protetivos estabelecidos pela União ao: (i) adotar um *conceito mais restrito de “florestas”*, com efeitos sistêmicos sobre as demais disposições legais, especialmente aquelas relativas à delimitação das áreas de vegetação nativa destinadas à reserva legal nos imóveis rurais; e (ii) instituir hipótese de reserva legal correspondente a 50% do imóvel ou posse rural, percentagem apenas aparentemente



dissociada do conceito de floresta, mas que, na prática, se afasta dos parâmetros definidos pela legislação federal consubstanciada na Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal).

Desse modo, além de violarem a competência da União, **os dispositivos impugnados reduzem o nível de proteção assegurado pelas normas gerais, afrontando o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental e o dever constitucional de proteção ao meio ambiente** (2).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 5º, XII, e do art. 14, *caput*, I, II e § 3º da [Lei nº 11.269/2020 do Estado do Maranhão](#) (3).

(1) Precedentes citados: [ADI 5.996](#), [RE 1.513.518 AgR](#), [RE 1.341.407 AgR](#), [ADPF 567](#) e [ADI 6.650](#).

(2) Precedentes citados: [ADI 3.470](#), [ADPF 760](#), [ADO 54](#), [ADPF 743](#), [ADPF 746](#), [ADPF 857](#) e [ADPF 708](#).

(3) [Lei nº 11.269/2020 do Estado do Maranhão](#): “Art. 5º - Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...) ” XII - florestas: coberturas vegetais nativas, com predominância de espécies lenhosas, de porte elevado, com copas fechadas e altura de estrato superior a dez metros em relação ao solo, correspondendo, para o Bioma Amazônico maranhense, às seguintes classificações estabelecidas no Mapa 9, constante do Anexo Único desta Lei: (...) Art. 14 - Sem prejuízo das normas de proteção aplicáveis às terras indígenas, às unidades de conservação e às áreas de preservação permanente, ficam estabelecidos os seguintes percentuais de Reserva Legal, com base no Mapa 9: Vegetação do Bioma Amazônico, constante no Anexo Único desta Lei: I - 80% em áreas com florestas; II - 35% em áreas de formações vegetais associadas a ambiente de cerrado.(...) § 3º - Nas áreas com formações vegetais que não se enquadrem nos incisos I e II do *caput* deste artigo, a reserva legal será de 50% (cinquenta por cento).”

3. REELEIÇÃO E SUBSTITUIÇÃO TEMPORÁRIA DO CHEFE DO EXECUTIVO (TEMA 1.229 RG)

Destaque

A substituição involuntária e precária do chefe do Poder Executivo, por breve período e em razão de decisão judicial não transitada em julgado, não configura exercício de mandato para fins de inelegibilidade à reeleição.

RE 1.355.228/PB (Tema 1.229 RG), Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, julgamento finalizado em 26/11/2025.

Conteúdo-Base

CF, art. 14, §5º (limitação à reeleição consecutiva).



CF, art. 79 (*distinção entre sucessão e substituição*).

CF, art. 1º, parágrafo único (*soberania popular*).

A vedação ao terceiro mandato busca evitar perpetuação no poder, não punir substituições precárias.

Sucessão implica assunção definitiva; substituição é temporária e instrumental.

A interpretação restritiva da inelegibilidade preserva a capacidade eleitoral passiva.

Discussão e Tese

O STF analisou se a substituição do prefeito por apenas oito dias, em cumprimento de decisão judicial precária, configuraria terceiro mandato consecutivo. A Corte destacou que a leitura do art. 14, §5º, deve ser funcional e teleológica, evitando ampliações indevidas de restrições a direitos políticos.

O Plenário concluiu que a substituição temporária não gera vantagem eleitoral relevante nem compromete a alternância de poder. Assim, reconheceu-se que não houve exercício de mandato para fins de inelegibilidade, assegurando o direito ao registro da candidatura.

Como será Cobrado em Prova

Qualquer substituição do chefe do Executivo nos seis meses anteriores ao pleito impede a reeleição para mandato subsequente.

Errado. Substituições **precárias e involuntárias** não configuram exercício de mandato.

Sucessão e substituição são equivalentes para fins da regra constitucional da reeleição.

Errado. A inelegibilidade só se configura em hipóteses de assunção definitiva do cargo. Portanto, a distinção entre sucessão e substituição é determinante.

Versão Esquematizada

Reeleição - Tema 1.229
Substituição ≠ sucessão
Exercício precário não conta como mandato
Preservação da soberania popular
Capacidade eleitoral passiva mantida



Tese fixada: “O exercício da chefia do Poder Executivo, nos seis meses anteriores ao pleito, em decorrência de decisão judicial não transitada em julgado, não conta como exercício de um mandato para efeito de reeleição.”

Inteiro Teor

A substituição involuntária do titular da chefia do Poder Executivo nos seis meses anteriores ao pleito eleitoral, por breve período e em virtude de decisão judicial precária, não é causa de inelegibilidade à reeleição para mais de um mandato consecutivo (CF/1988, art. 14, § 5º), pois não viola os princípios da soberania popular (CF/1988, art. 1º, parágrafo único), da alternância de poder e da razoabilidade.

O texto constitucional (1) estabelece que ocupantes de cargos do Poder Executivo – presidente, governadores e prefeitos – podem ser reeleitos apenas para um único mandato consecutivo. Essa limitação busca equilibrar a continuidade administrativa – permitindo que projetos e políticas públicas sejam consolidados – com a necessidade de alternância no poder, evitando a perpetuação de governantes e promovendo a renovação democrática.

A controvérsia jurídica reside na interpretação desse dispositivo, ao questionar se a substituição do titular por curto período, especialmente em decorrência de decisão judicial precária nos seis meses anteriores ao pleito, configura ou não terceiro mandato consecutivo e, portanto, causa de inelegibilidade.

Conforme jurisprudência desta Corte (2), **sucessão e substituição são fenômenos distintos:**

- o a **sucessão** implica estado definitivo, como falecimento ou renúncia do titular;
- o a **substituição**, por sua vez, traduz ideia de temporiedade (CF/1988, art. 79, *caput*) (3).

Nesse contexto, a restrição à reeleição prevista no art. 14, § 5º, da Constituição Federal não pode ser ampliada indevidamente, devendo prevalecer a regra geral da capacidade eleitoral passiva, salvo hipóteses excepcionais de exercício efetivo e definitivo do cargo por mais de dois mandatos sucessivos.

Na espécie, o acórdão do Tribunal Superior Eleitoral manteve o indeferimento do registro da candidatura de prefeito reeleito para um terceiro mandato consecutivo, por entender caracterizada a inelegibilidade prevista no art. 14, § 5º, da Constituição Federal, em razão da substituição da chefia do Executivo municipal por oito dias, em cumprimento de decisão judicial.

Contudo, **a substituição involuntária do titular da chefia do Executivo por decisão judicial não transitada em julgado, ainda que nos seis meses anteriores ao pleito, não configura exercício de mandato para fins de inelegibilidade à reeleição.** A mera assunção do cargo por curto período é insuficiente para proporcionar qualquer vantagem eleitoral relevante, configurar continuísmo ou transgredir princípios republicanos e a alternância de poder. Portanto, não se mostra proporcional nem razoável indeferir o registro de candidatura do recorrente, devendo ser prestigiada a soberania popular.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, ao apreciar o [Tema 1.229 da repercussão geral](#), (i) deu provimento ao recurso para assegurar ao recorrente o direito de registro de sua candidatura; e, por unanimidade, (ii) fixou a tese anteriormente citada.



(1) [CF/1988](#): “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).”

(2) Precedentes citados: [RE 366.488](#), [RE 464.277 AgR](#), [RE 1.131.639 AgR-ED](#), [RE 1.346.398 ED](#), [RE 344.882](#), [RE 1.329.079](#), [RE 1.337.788](#), [AI 782.434 AgR](#), [AC 3.270 MC](#), [RE 756.073 AgR](#), [RE 1.040.520](#) e [RE 1.158.612](#).

(3) [CF/1988](#): “Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.”

4. CMS E GUERRA FISCAL – EXIGÊNCIA DE CONVÊNIO DO CONFAZ

Destaque

É inconstitucional norma estadual que concede, reinstitui, prorroga, anistia ou remite benefícios fiscais de ICMS **sem observância de convênio do CONFAZ** e **sem estimativa de impacto orçamentário e financeiro**, por violação ao art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição e ao art. 113 do ADCT.

ADI 6.319/MT, Rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário, julgamento virtual finalizado em 01/12/2025.

Conteúdo-Base

CF, art. 155, § 2º, XII, “g” (*exigência de lei complementar e deliberação conjunta dos estados para concessão e revogação de benefícios de ICMS*).

LC 24/1975 (*regime jurídico dos convênios do CONFAZ*).

Convênio ICMS 190/2017 (CONFAZ) (*requisitos, prazos e condicionantes para reinstituição, anistia e remissão de benefícios fiscais*).

ADCT, art. 113 (*necessidade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro em renúncia de receita*).


A exigência de convênio expressa uma **lógica de coordenação federativa**, destinada a evitar concessões unilaterais e distorções concorrenciais entre os entes.


Anistia e remissão de créditos tributários configuram **renúncia de receita**, submetida ao controle fiscal e orçamentário.

A legislação estadual não pode criar “direito adquirido” a benefícios fiscais concedidos à margem do sistema constitucional.




Discussão e Tese


 O STF analisou lei complementar do Estado de Mato Grosso que assegurou benefícios fiscais de ICMS, bem como anistia e remissão de créditos, sem observar integralmente as regras do Convênio ICMS 190/2017. O Tribunal destacou que o constituinte optou por um modelo de **federalismo cooperativo**, no qual a concessão de incentivos de ICMS depende de decisão conjunta dos estados, justamente para coibir a chamada “guerra fiscal”. A norma impugnada afastou prazos e condicionantes previstos no convênio, desnaturando o mecanismo de coordenação federativa.


 Além disso, a Corte ressaltou que a remissão e a anistia de créditos tributários representam renúncia de receita e, como tal, **exigem estimativa de impacto orçamentário e financeiro**, nos termos do art. 113 do ADCT. A ausência desse requisito compromete a responsabilidade fiscal e o equilíbrio federativo. Diante dessas violações, o Plenário declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, modulando os efeitos para produzir efeitos apenas a partir da publicação do acórdão de mérito.

Como será Cobrado em Prova







 Os estados só podem conceder e reinstituir benefícios fiscais de ICMS por lei estadual mediante convênio do CONFAZ.

 Errado. A Constituição exige **deliberação conjunta dos estados**, por meio de convênio do CONFAZ, para qualquer benefício fiscal de ICMS.

 A concessão de anistia ou remissão de créditos tributários de ICMS configura renúncia de receita e depende de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT.

 Correto. Esse requisito fiscal é indispensável e sua ausência conduz à inconstitucionalidade da norma.

Versão Esquemática

 ICMS – benefícios fiscais
 Convênio do CONFAZ é requisito constitucional
 Guerra fiscal → vedada
 Anistia/remissão = renúncia de receita
 Exige impacto orçamentário (ADCT, art. 113)
 Lei estadual em desconformidade → inconstitucional



Inteiro Teor

É inconstitucional - por ofensa ao art. 155, § 2º, XII, g, da CF/1988 e ao art. 113 do ADCT - norma estadual que assegurou benefícios fiscais de ICMS sem respaldo em convênio interestadual do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e sem a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida quando há renúncia de receitas.

Conforme a jurisprudência desta Corte (1), a concessão de benefícios fiscais do ICMS deve observar as regras previstas em lei complementar (2) e em convênio do CONFAZ oriundo de deliberação conjunta dos entes federados. Essa exigência expressa uma lógica de coordenação federativa, imposta pelo constituinte com o propósito de coibir práticas unilaterais que gerem distorções concorrenciais e comprometam o equilíbrio entre os entes da Federação - fenômeno identificado como "guerra fiscal".

No caso, a norma impugnada contrariou o [Convênio ICMS nº 190/2017 do CONFAZ](#) em dois pontos essenciais: (i) descumpriu o prazo para a reinstituição dos benefícios, uma vez que a promulgação da lei, posteriormente à derrubada do veto do governador, se deu após o prazo estabelecido no convênio e (ii) dispensou as condicionantes previstas no convênio para a remissão e a anistia dos créditos tributários.

Além disso, como a concessão de anistia e remissão de créditos é uma renúncia de receitas, a sua introdução deveria ter sido acompanhada da devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro (3) (4).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do [art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 631/2019 do Estado de Mato Grosso](#) (5). Em seguida, modulou os efeitos da decisão, para que sejam produzidos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito.

(1) Precedentes citados: [ADI 1.247](#), [ADI 1.179](#) e [ADI 2.345](#).

(2) [CF/1988](#): "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."

(3) [ADCT](#): "Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

(4) Precedentes citados: [ADI 7.372](#), [ADI 7.374](#) e [ADI 5.882](#).

(5) [Lei Complementar nº 631/2019 do Estado de Mato Grosso](#): "Art. 58. Fica o Poder Executivo autorizado a suspender, mediante edição de decreto, a partir de 1º de janeiro de 2020, o benefício fiscal que não esteja amparado por Convênio ICMS celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, ademais, em todos os termos desta Lei Complementar fica assegurado o direito adquirido gerado em razão de benefícios fiscais concedidos sob condição onerosa, que as contrapartidas tenham sido consumadas ou atendidas



a hipótese do artigo 53 desta Lei Complementar, e, ainda, o prazo final do respectivo benefício fiscal tenha transcorrido 4/5 (quatro quintos) do seu prazo de vigência considerando a data de publicação desta Lei Complementar. § 1º Fica, ainda, o Poder Executivo autorizado a prorrogar, mediante edição de decreto, benefícios fiscais já implementados na legislação mato-grossense, autorizados e/ou prorrogados por Convênio ICMS, ademais, as empresas que se enquadrarem nas ressalvas do *caput* serão alcançadas pela anistia e remissão que tratam o artigo 1º, inciso I, desta Lei Complementar. § 2º Os benefícios fiscais reinstituídos por esta Lei Complementar poderão, a qualquer tempo, ser revogados ou modificados ou ter seu alcance reduzido, exceto a ressalva do *caput*, sendo que neste caso o benefício fiscal será reinstituído a pedido do contribuinte e seu início se dará a partir do 1º dia subsequente ao término de sua vigência, ficando nesta hipótese desobrigado da determinação elencada no artigo 4º, incisos I e II e disposições em contrário desta Lei Complementar.”
