



STF nº 1209

30 de março de 2026

Prof. Jean Vilbert

1. TCE ESTADUAL – COMPOSIÇÃO E REGRA DE TRANSIÇÃO PARA VAGA DE AUDITOR

Destaque

Para corrigir décadas de irregularidades na composição do TCE/BA e assegurar a heterogeneidade técnica do colegiado, **a próxima vaga aberta deve ser preenchida por auditor (conselheiro-substituto)**, salvo se reservada a membro do Ministério Público de Contas.

ADO 87/BA, Rel. Ministro Dias Toffoli, Plenário, por unanimidade, julgamento virtual finalizado em 20/3/2026.

Caso Fático

O TCE da Bahia completou 37 anos sem nunca ter tido um auditor (conselheiro-substituto) em seu quadro, pois o Estado jamais editara lei criando o cargo. Em 2025, a lei estadual finalmente criou o cargo, mas, sem regra de transição, a ocupação efetiva dependeria de vacância natural nas cadeiras de livre nomeação do Governador – o que poderia levar mais décadas. O imbróglio: basta criar o cargo por lei, ou é necessário fixar regra de transição que garanta a efetiva ocupação?

Conteúdo-Base

 **CF, art. 73, §§ 2º e 4º, c/c art. 75** (composição dos TCEs – modelo do TCU).

 **Súmula 653/STF** (quatro vagas pela Assembleia, três pelo Executivo – uma de auditor, uma do MP de Contas).

 A CF impõe **composição pluralista** nos tribunais de contas, com representação técnica de auditores e membros do MP de Contas. A frustração reiterada desse modelo por omissão legislativa configura inconstitucionalidade por omissão.

 A regra de transição fixada pelo STF determina que a **próxima vaga**, independentemente de sua proveniência (se de livre nomeação ou técnica), seja destinada a auditor – salvo se reservada ao MP de Contas.

Discussão e Entendimento Aplicado



 A CF estrutura os tribunais de contas com composição heterogênea: no modelo do TCU (art. 73, § 2º), das vagas indicadas pelo Executivo, uma deve ser de auditor e outra do MP de Contas. Os TCEs seguem o mesmo modelo proporcionalmente (Súmula 653/STF). **A ausência de auditor por 37 anos no TCE/BA configurou violação continuada a esse modelo constitucional.**

 A simples edição da lei estadual criando o cargo de auditor não corrigiu a distorção histórica, pois a ocupação efetiva dependeria de vacância natural. O Plenário fixou **regra de transição proativa**: a próxima vaga aberta – de qualquer proveniência – será preenchida por auditor. Essa técnica decisória evita que a conformação constitucional seja indefinidamente adiada.

 A ressalva para vagas reservadas ao MP de Contas preserva o **equilíbrio entre as duas categorias técnicas exigidas pela CF**. O objetivo não é privilegiar auditores, mas assegurar que ambas as categorias (auditores e membros do MP de Contas) estejam representadas no colegiado – o que o TCE/BA nunca alcançou.

 A decisão tem **impacto potencial para outros TCEs em situação semelhante**, pois reafirma que **a omissão prolongada na estruturação do quadro técnico autoriza o STF a fixar providências concretas de transição**, indo além da mera declaração de omissão.

Como Será Cobrado em Prova

Julgue os itens a seguir e assinale a alternativa correta:

- I. A composição dos TCEs é matéria de livre conformação legislativa estadual.
- II. Acaso haja desrespeito ao modelo federal, o STF pode ajustar o preenchimento, mas não determinar regra de transição, o que ensejaria atuar como legislador positivo.
- III. O STF pode fixar regra de transição determinando que a próxima vaga, independentemente de sua proveniência, seja preenchida por auditor, para assegurar a composição pluralista exigida pela CF.
- IV. A Súmula 653/STF reserva duas vagas de auditor nos TCEs compostos por sete conselheiros.

- A) Estão corretos os itens I e IV.
- B) Estão corretos os itens III e IV.
- C) Estão incorretos os itens II, III e IV.
- D) Estão incorretos os itens I, II e IV.
- E) Estão corretos os itens I, II e III.

**Comentários:**

I. Incorreta. Os TCEs devem observar o modelo do TCU, proporcionalmente (CF, art. 75 e Súmula 653).

II. Incorreta. A correção efetiva dependeria de vacância natural, podendo levar décadas. O STF criou regra de transição na ADO 87/BA.

III. **Correto.** A composição pluralista é exigência constitucional (art. 73, § 2º, c/c art. 75) e a omissão de 37 anos autorizou o STF a fixar providência concreta de transição.

IV Incorreta. A Súmula 653 reserva uma vaga de auditor e uma do MP de Contas nas indicações do Executivo.

Gabarito: D**Inteiro Teor**

Para corrigir décadas de irregularidades na composição do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e garantir a heterogeneidade técnica do colegiado, a próxima vaga a ser aberta, independentemente de sua proveniência, deve ser obrigatoriamente preenchida por um auditor (conselheiro-substituto), salvo se a cadeira estiver reservada a membros do Ministério Público de Contas.

No caso, a Corte baiana vivenciou ao longo de 37 anos um quadro de frustração reiterada do modelo de composição pluralista dos tribunais de contas previsto na CF/1988, em razão da ausência de lei estadual que criasse o cargo de auditor (conselheiro-substituto) (1).

Nesse contexto, não obstante a edição da Lei n 15.029/2025 do Estado da Bahia, que criou o referido cargo de auditor, deve ser fixada uma regra de transição que assegure a representatividade técnica do tribunal de contas de forma mais célere, de modo a evitar que a conformação constitucional da composição do tribunal seja adiada por décadas, caso se aguarde apenas a vacância de vagas de livre nomeação do governador (2).

Com base nesse e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, reconheceu a perda parcial do objeto da presente ação e, relativamente à parte de que conheceu, julgou parcialmente procedentes os pedidos, determinando que a próxima vaga a ser aberta, independentemente de sua proveniência, seja preenchida por um auditor (CF/1988, art. 73, 2º, I, e 4 e Súmula 653/STF) (3), salvo se reservada à categoria dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

(1) CF/1988: Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. (...) 2 Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; (...) 4 O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional 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. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

(2) Precedente citado: ADI 7.053.

(3) Súmula 653/STF: No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

ADO 87/BA, relator Ministro Dias Toffoli, julgamento virtual finalizado em 20.03.2026 (sexta-feira), às 23:59

2. FPE – PRORROGAÇÃO CAUTELAR DE CRITÉRIOS DE RATEIO INCONSTITUCIONAIS POR OMISSÃO LEGISLATIVA

Destaque

A reiterada omissão do Congresso em editar lei complementar sobre o rateio do Fundo de Participação dos Estados justifica, em caráter excepcional e temporário, a **prorrogação cautelar de normas declaradas inconstitucionais** para evitar vácuo normativo nos repasses aos Estados.

ADI 5.069 Ref-segundo/DF, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Plenário, por unanimidade, julgamento virtual finalizado em 20/3/2026.

Caso Fático

O STF já havia declarado inconstitucionais os critérios de rateio do FPE da LC 62/1989, por não atenderem à redução de desigualdades regionais. Os critérios foram mantidos em vigor por prazo determinado, mas o Congresso não editou nova lei. Com o prazo se esgotando, havia risco de interrupção total dos repasses a Estados e DF. Pode o STF manter em vigor normas já declaradas inconstitucionais para evitar um colapso federativo?

Conteúdo-Base

 **CF, art. 161, II** (lei complementar fixa critérios de rateio do FPE).

 **ADCT, art. 39, parágrafo único** (prazo de 12 meses para lei complementar sobre Fundos de Participação).

 **LC nº 62/1989, alterada pela LC nº 143/2013** (critérios vigentes de rateio).



 A técnica de prorrogação cautelar de norma inconstitucional é **excepcional**: visa evitar que a declaração de inconstitucionalidade cause dano maior do que a manutenção provisória da norma viciada. É mecanismo de proteção do federalismo fiscal.

 O Plenário prorrogou os critérios por **90 dias** a partir de 1º/3/2026, ou até superveniência de nova legislação – o que ocorrer primeiro.

Discussão e Entendimento Aplicado

 Desde 1989, o Congresso edita normas de rateio do FPE que são sucessivamente declaradas inconstitucionais pelo STF. A cada vez, o Tribunal mantém as normas em vigor por prazo determinado para evitar interrupção dos repasses. **A reiteração dessa omissão gera situação de iminência crônica de vácuo normativo**, incompatível com as obrigações federativas da União.

 A prorrogação cautelar é técnica excepcional do controle de constitucionalidade: o STF reconhece que a norma é inconstitucional, mas mantém sua eficácia temporariamente porque a **alternativa (vácuo normativo) seria ainda mais gravosa ao sistema constitucional**. Sem critérios de rateio, os repasses do FPE seriam paralisados, afetando diretamente as finanças de todos os Estados.

 A LC nº 62/1989, com alterações da LC nº 143/2013, estabelece critérios baseados na população e no inverso da renda domiciliar per capita. Embora inadequados segundo o STF, esses critérios são **preferíveis à ausência de qualquer parâmetro distributivo**. A prorrogação não valida a norma; apenas a mantém operante enquanto o Congresso não age.

 A decisão reafirma o papel do STF como **guardião do equilíbrio federativo em face da inércia legislativa**, utilizando medida cautelar como instrumento de governança constitucional temporária. O prazo de 90 dias renova a pressão institucional sobre o Congresso.

Como Será Cobrado em Prova

No que se refere à análise da constitucionalidade das normas de rateio do FPE pelo STF, é correto afirmar:

- A) O STF pode prorrogar cautelarmente normas declaradas inconstitucionais para evitar vácuo normativo, em caráter excepcional e temporário.
- B) A prorrogação cautelar equivale à declaração de constitucionalidade superveniente da norma.
- C) A interrupção dos repasses do FPE por vácuo normativo é medida eficiente para constranger o Congresso a legislar sobre a matéria.
- D) A competência para definir critérios provisórios de rateio do FPE é do Presidente da República, por decreto.
- E) A LC nº 62/1989 foi declarada constitucional pelo STF, dispensando nova legislação.

**Comentários:**

- A) **Correta.** A técnica de prorrogação cautelar visa evitar dano maior do que a manutenção provisória da norma inconstitucional, protegendo o equilíbrio federativo.
- B) Incorreta. A prorrogação é medida excepcional e temporária; a norma permanece inconstitucional.
- C) Incorreta. A paralisação dos repasses afetaria as finanças de todos os Estados e do DF. Configurar-se-ia dano ao próprio sistema constitucional.
- D) Incorreta. Os critérios de rateio exigem lei complementar (CF, art. 161, II), não decreto.
- E) Incorreta. Os critérios foram declarados inconstitucionais; a prorrogação é cautelar.

Inteiro Teor

A reiterada omissão do Congresso Nacional em editar lei complementar que estabeleça critérios adequados de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) justifica, em caráter excepcional e temporário, a prorrogação cautelar da eficácia de normas declaradas inconstitucionais, a fim de evitar vácuo normativo incompatível com as obrigações de repasse de recursos aos entes federados.

Nos termos do parágrafo único do art. 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incumbia ao Congresso Nacional, no prazo de doze meses após a promulgação da Constituição Federal de 1988, editar lei complementar fixando os critérios de rateio dos Fundos de Participação (1). Em resposta a essa determinação, foi editada a LC n 62/1989, que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos, posteriormente alterada pela LC n 143/2013.

Conforme jurisprudência desta Corte, há inconstitucionalidade nas normas de rateio sucessivamente editadas pelo Poder Legislativo, por não atenderem à redução das desigualdades regionais (2). Os dispositivos foram mantidos em vigor por prazo determinado, de modo a viabilizar a distribuição dos recursos do Fundo até que nova disciplina legislativa fosse adotada. A persistente omissão do Congresso Nacional gerou recorrentes situações de iminência de vácuo normativo, incompatível com as obrigações da União previstas no art. 4 da LC n 62/1989, que estabelece prazos máximos para o repasse dos recursos arrecadados aos estados e ao Distrito Federal.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, referendou medida cautelar deferida, para manter a aplicação dos critérios previstos no art. 2, II, III e 2, da LC n 62/1989, alterados pela LC n 143/2013 (3), por noventa dias, contados a partir de 01.03.2026, ou até a superveniência de nova legislação sobre a matéria, se sobrevier antes daquele termo.

(1) ADCT: Art. 39. Para efeito do cumprimento das disposições constitucionais que impliquem variações de despesas e receitas da União, após a promulgação da Constituição, o Poder Executivo deverá elaborar e o Poder Legislativo apreciar projeto de revisão da lei orçamentária referente ao exercício financeiro de 1989. Parágrafo único. O Congresso Nacional deverá votar no prazo de doze meses a lei complementar prevista no art. 161, II.



(2) Precedentes citados: ADI 875, ADI 1.987, ADI 2.727, ADI 3.243 e ADO 23 (decisão monocrática).

(3) Lei Complementar n 143/2013: Art. 2 Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4, serão entregues da seguinte forma: (...) II - a partir de 1 de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo; III - também a partir de 1 de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos: a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos; b) o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as entidades. (...) 2 Caso a soma dos valores a serem distribuídos, nos termos do inciso II do caput, seja igual ou superior ao montante a ser distribuído, a partilha dos recursos será feita exclusivamente de acordo com o referido inciso, ajustando-se proporcionalmente os valores.

ADI 5.069 Ref-segundo/DF, relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento virtual finalizado em 20.03.2026 (sexta-feira), às 23:59

3. VISÃO MONOCULAR E CLASSIFICAÇÃO COMO DEFICIÊNCIA SENSORIAL

Destaque

É constitucional a Lei nº 14.126/2021, que classifica a visão monocular como deficiência sensorial visual para todos os efeitos legais, pois se harmoniza com o **conceito amplo e evolutivo de deficiência consagrado na CF e na Convenção da ONU**, condicionada à avaliação biopsicossocial individualizada.

ADI 6.850/DF, Rel. Ministro Nunes Marques, Plenário, por maioria, julgamento virtual finalizado em 20/3/2026.

Caso Fático



O partido político PnA (Pé na Porta) questionou a Lei nº 14.126/2021, alegando que a classificação da visão monocular como deficiência ampliaria indevidamente o conceito, geraria tratamento desigual com outras condições mais graves e causaria impacto orçamentário significativo.

Conteúdo-Base

 **CF, art. 24, XIV** (competência concorrente – proteção de pessoas com deficiência).

 **Convenção da ONU sobre Direitos das Pessoas com Deficiência** (conceito amplo e evolutivo).

 **Lei nº 14.126/2021** (visão monocular como deficiência sensorial visual).

 A Convenção da ONU, com status supralegal, consagra conceito de deficiência fundado não apenas em limitações biológicas, mas na **interação com barreiras sociais**. A visão monocular gera desvantagens funcionais reais na interação com o ambiente.

 A norma não promove enquadramento genérico: a concessão de benefícios permanece condicionada a **avaliação biopsicossocial** por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

Discussão e Entendimento Aplicado

 A CF e a Convenção da ONU adotam modelo de caracterização da deficiência que não se limita a critérios médicos. A deficiência é compreendida como resultado da **interação entre a condição da pessoa e as barreiras impostas pelo ambiente**. A visão monocular, embora não implique cegueira, gera limitações funcionais significativas: perda de noção de profundidade, campo visual reduzido e dificuldade em ambientes que exigem visão binocular.

 A Lei nº 14.126/2021 não cria deficiência onde não existe: **reconhece juridicamente uma condição já sedimentada na jurisprudência e na prática administrativa** (Súmula 377/STJ reconhecia o direito a concurso em vagas PCD). O legislador formalizou o que já era aceito.

 O Plenário afastou as três objeções: (i) não há ampliação indevida, pois o conceito constitucional é evolutivo; (ii) não há tratamento desigual, pois cada caso é avaliado individualmente; (iii) **o impacto orçamentário não foi demonstrado**, já que a concessão de benefícios permanece condicionada à avaliação biopsicossocial – não é concedida pelo mero diagnóstico de visão monocular.

 A decisão reafirma que a **proteção constitucional autoriza políticas inclusivas e medidas compensatórias** para grupos vulneráveis, em consonância com os princípios da solidariedade e da igualdade material. O reconhecimento legislativo da visão monocular como deficiência é exercício regular da competência normativa da União.

Como Será Cobrado em Prova



A respeito da classificação da visão monocular como deficiência pela Lei nº 14.126/2021, é correto afirmar:

- A) A lei amplia indevidamente o conceito constitucional de deficiência ao incluir condições não previstas na Convenção da ONU.
- B) A classificação como deficiência gera concessão de benefícios com o diagnóstico médico, dispensando avaliação biopsicossocial.
- C) A norma viola a isonomia por equiparar a visão monocular a condições mais graves, como a cegueira bilateral.
- D) A competência para classificar deficiências é dos Estados, não da União.
- E) É constitucional, pois se harmoniza com o conceito amplo de deficiência da CF e da Convenção da ONU, condicionada à avaliação individualizada.

Comentários:

- A) Incorreta. O conceito constitucional de deficiência é amplo e evolutivo, admitindo novas classificações legislativas.
- B) Incorreta. A concessão de benefícios permanece condicionada a avaliação biopsicossocial individualizada.
- C) Incorreta. A avaliação individualizada garante proporcionalidade; não há equiparação genérica com outras condições.
- D) Incorreta. A proteção de pessoas com deficiência é competência concorrente (CF, art. 24, XIV); a União pode legislar.
- E) **Correta.** A lei harmoniza-se com o modelo biopsicossocial da Convenção da ONU e a concessão de benefícios depende de avaliação individualizada por equipe multiprofissional.

Inteiro Teor

É constitucional por não ampliar indevidamente o conceito de deficiência, não gerar tratamento desigual, nem acarretar impactos orçamentários lei que classifica a visão monocular como deficiência sensorial, do tipo visual, para todos os efeitos legais (CF/1988, art. 24, XIV).

A Lei nº 14.126/2021, ao classificar a visão monocular como deficiência para todos os fins legais, harmoniza-se com o modelo de caracterização adotado pela Constituição Federal e pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que consagram um conceito amplo e evolutivo, fundado não apenas em limitações biológicas, mas também na interação com barreiras sociais.

A norma impugnada não promove enquadramento automático, uma vez que a concessão de benefícios permanece condicionada à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.



Conforme jurisprudência desta Corte (1), a proteção constitucional autoriza a adoção de políticas públicas inclusivas e de medidas compensatórias, aptas a mitigar as desvantagens decorrentes da interação da condição fisiológica com as barreiras impostas pelo ambiente.

Trata-se do exercício regular da competência normativa conferida à União para a proteção e integração social, em consonância com o princípio da solidariedade e igualdade material a um grupo vulnerável cujo reconhecimento como pessoa com deficiência já se encontrava sedimentado na jurisprudência e na prática administrativa.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, reconhecendo a constitucionalidade da Lei n 14.126/2021.

(1) Precedentes citados: ADI 5.452, ADI 5.583, ADI 5.357 MC-Ref e ARE 760.015 AgR.

ADI 6.850/DF, relator Ministro Nunes Marques, julgamento virtual finalizado em 20.03.2026 (sexta-feira), às 23:59

4. CONCESSÃO FLORESTAL EM ÁREAS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E DE COMUNIDADES TRADICIONAIS

Destaque

É inconstitucional interpretação da Lei nº 11.284/2006 que autorize a outorga de **concessão florestal à iniciativa privada em áreas ocupadas por povos indígenas, quilombolas ou comunidades tradicionais**, pois a proteção constitucional desses territórios opera como limite material à atuação administrativa.

ADI 7.394/DF, Rel. Ministro Dias Toffoli, Plenário, por unanimidade, julgamento virtual finalizado em 20/3/2026.

Caso Fático

O PGR questionou dispositivos da Lei nº 11.284/2006 que, ao usar o verbo 'considerará' no art. 11, poderiam sugerir margem de discricionariedade para incluir áreas indígenas e quilombolas no Plano de Outorga Florestal. A questão é se a lógica concessória (delegação onerosa, licitação, exploração por conta e risco do particular) é compatível com o regime constitucional de proteção dessas terras.

Conteúdo-Base

 **CF, art. 231** (terras indígenas – posse permanente e usufruto exclusivo).

 **ADCT, art. 68** (terras de remanescentes quilombolas).

 **CF, arts. 215 e 216** (proteção de manifestações culturais e patrimônio cultural).



 **Lei nº 11.284/2006, art. 11, IV** (*exclusão de terras indígenas e áreas de comunidades locais*).

 A concessão florestal atribui ao concessionário posição jurídica **incompatível** com o regime de proteção dessas terras: exploração por conta e risco, mediante licitação, com finalidade econômica. Isso colide com o usufruto exclusivo dos povos indígenas e a proteção dos modos de vida das comunidades tradicionais.

 A vedação **independe do status de regularização** fundiária: a morosidade estatal em demarcar não pode servir como pretexto para autorizar concessões em áreas ocupadas.

Discussão e Entendimento Aplicado

 A CF assegura aos povos indígenas a posse permanente e o usufruto exclusivo das terras tradicionalmente ocupadas (art. 231). A concessão florestal, por definição, **atribui ao concessionário exploração econômica por conta e risco** – posição jurídica que invade o espaço reservado constitucionalmente ao usufruto exclusivo indígena.

 A proteção estende-se aos remanescentes quilombolas (ADCT, art. 68) e às comunidades tradicionais, inclusive por força da Convenção 169 da OIT. **A preservação dos 'modos de criar, fazer e viver' (CF, art. 216) abrange os espaços vinculados a essas comunidades**, que não podem ser objeto de exploração por terceiros.

 O Plenário deu interpretação conforme à Constituição aos arts. 9º, 10 e 11, III, da Lei nº 11.284/2006, excluindo qualquer leitura que autorize concessão nessas áreas. O verbo 'considerará' do art. 11 **não confere discricionariedade para incluir áreas constitucionalmente protegidas**: a proteção é limite material que vincula a Administração.

 **Ponto crucial**: a vedação incide **independentemente da regularização fundiária**. Se a terra é ocupada de fato por indígenas, quilombolas ou comunidades tradicionais, a concessão é vedada – a morosidade estatal na demarcação não pode premiar a iniciativa privada em detrimento dos direitos originários.

Como Será Cobrado em Prova

Com relação à concessão florestal em áreas ocupadas por povos indígenas e quilombolas, é correto afirmar:

A) O art. 11 da Lei nº 11.284/2006 confere discricionariedade à Administração para decidir caso a caso sobre concessões em terras indígenas.

B) A concessão florestal é inconstitucional por incompatibilidade com o regime constitucional de proteção.

C) A vedação de concessão florestal depende de prévia demarcação oficial da terra indígena ou quilombola.



D) A concessão florestal é compatível com o regime de proteção das terras indígenas, desde que autorizada pela FUNAI.

E) A Convenção 169 da OIT não integra o ordenamento brasileiro para fins de proteção de comunidades tradicionais.

Comentários:

A) Incorreta. O STF afastou leitura discricionária do art. 11 quanto a essas áreas.

B) **Correta.** O regime de proteção (CF, art. 231; ADCT, art. 68) é incompatível com a atribuição de exploração econômica a concessionário privado, conforme interpretação conforme dada pelo Plenário.

C) Incorreta. A vedação independe do status de regularização fundiária; basta a ocupação de fato.

D) Incorreta. A proteção constitucional das terras indígenas é limite material que veda a concessão, sem depender de autorização administrativa.

E) Incorreta. A Convenção 169 da OIT foi internalizada e integra o direito brasileiro.

Inteiro Teor

É inconstitucional por violar a proteção constitucional conferida aos povos indígenas, aos remanescentes de quilombos e às demais comunidades tradicionais, inclusive quanto às terras que ocupam e aos seus modos de vida interpretação da Lei n 11.284/2006 que autorize a outorga, à iniciativa privada, de concessão florestal em áreas por eles ocupadas.

A Constituição Federal assegura aos povos indígenas a posse permanente e o usufruto exclusivo das terras tradicionalmente ocupadas (CF/1988, art. 231), além de impor tutela reforçada às manifestações culturais e ao patrimônio cultural, o que abrange a preservação dos modos de criar, fazer e viver e dos espaços a eles vinculados (CF/1988, arts. 215 e 216). No mesmo sentido, reconhece-se a proteção específica aos remanescentes das comunidades quilombolas (ADCT, art. 68) e às demais comunidades tradicionais, inclusive à luz da Convenção n 169 da OIT, internalizada no direito brasileiro.

Conforme jurisprudência desta Corte (1), a concessão florestal estruturada como delegação onerosa, por prazo determinado, mediante licitação, que confere ao particular a exploração contratualmente definida de produtos e serviços florestais, por sua conta e risco não pode incidir sobre territórios ocupados por povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Isso porque a própria lógica concessória envolve a atribuição ao concessionário de posição jurídica incompatível com o regime constitucional de proteção dessas terras e com o usufruto exclusivo assegurado aos grupos protegidos. Assim, é irrelevante, para fins de incidência da vedação, o status de regularização fundiária ou a morosidade estatal em cumprir o dever de demarcar e proteger tais áreas.

Na espécie, a controvérsia concentrou-se na interpretação de dispositivos da Lei n 11.284/2006 que tratam do Plano Plurianual de Outorga Florestal (PPAOF), especialmente porque, da interpretação do verbo considerará, contido na redação do art. 11, caput c/c o inciso



IV, poderia sugerir margem de discricionariedade para que a Administração decidisse, caso a caso, pela inclusão ou não de determinadas áreas no rol de concessões. Contudo, essa abertura interpretativa não pode ser compreendida como autorização para concessões sobre áreas ocupadas por indígenas, remanescentes quilombolas e comunidades tradicionais, pois a proteção constitucional desses territórios opera como limite material intransponível à atuação administrativa.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação direta para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 9, caput, 10, caput e 11, III, da Lei n 11.284/2006 (2), com a redação conferida pela Lei n 14.590/2023, a fim de excluir qualquer interpretação que permita, à iniciativa privada, a outorga de concessão florestal em áreas ocupadas por povos indígenas, remanescentes quilombolas ou demais comunidades tradicionais.

(1) Precedente citado: ADI 7.008.

(2) Lei n 11.284/2006: Art. 9 São elegíveis para fins de concessão florestal as unidades de manejo previstas no Plano Plurianual de Outorga Florestal (PPAOF). Art. 10. O PPAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterà o conjunto de florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no período em que vigorar. (...) Art. 11. O PPAOF para concessão florestal considerará: (...) III - a exclusão das unidades de conservação de proteção integral, das reservas de desenvolvimento sustentável, das reservas extrativistas, das reservas de fauna e das áreas de relevante interesse ecológico, salvo quanto a atividades expressamente admitidas no plano de manejo da unidade de conservação; IV - a exclusão das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para a criação de unidades de conservação de proteção integral;

ADI 7.394/DF, relator Ministro Dias Toffoli, julgamento virtual finalizado em 20.03.2026 (sexta-feira), às 23:59

Sumário

5. SAT – INCIDÊNCIA SOBRE RENDIMENTOS SEM VÍNCULO EMPREGATÍCIO ANTES DA EC 20/1998

Destaque

É inconstitucional a contribuição ao SAT sobre remuneração paga a **pessoas físicas sem vínculo empregatício antes da EC 20/1998**, por exigir lei complementar na competência residual da União (CF, art. 195, § 4º, c/c art. 154, I).

RE 1.073.380 AgR-ED-EDv/SP e ARE 1.503.306 AgR-EDv-AgR/SP, Plenário, por maioria, julgamento finalizado em 12/3/2026.



Caso Fático

Pagonada Ltda foi autuada por não recolher contribuição ao SAT sobre valores pagos a administradores, avulsos e autônomos (sem vínculo empregatício) no período anterior à EC 20/1998. O ponto central: antes da EC 20/1998, a CF não previa expressamente a incidência de contribuição previdenciária sobre rendimentos pagos a pessoas sem vínculo. O STF resolveu se a instituição dessa cobrança por lei ordinária era compatível com a exigência de lei complementar para novas fontes de custeio.

Conteúdo-Base

CF, art. 195, § 4º (*outras fontes de custeio – obediência ao art. 154, I*).

CF, art. 154, I (*competência residual da União – lei complementar*).

EC 20/1998 (*inclusão expressa dos rendimentos sem vínculo na base de contribuição*).

Antes da EC 20/1998, a CF só previa contribuição sobre a folha de salários, exigindo portanto vínculo empregatício. A extensão a rendimentos sem vínculo configurava **nova fonte de custeio**, sujeita à competência residual (art. 195, § 4º), que **exige lei complementar** (art. 154, I).

A EC 20/1998, ao incluir expressamente os rendimentos pagos 'a qualquer título, à pessoa física que preste serviço, mesmo sem vínculo', passou a permitir a instituição por lei ordinária – mas apenas para fatos geradores **posteriores à emenda**.

Discussão e Entendimento Aplicado

O art. 195, I, da CF, na redação original, referia-se à contribuição incidente sobre a 'folha de salários', expressão que a jurisprudência vinculava ao vínculo empregatício. **A extensão a rendimentos pagos a autônomos e avulsos configurava nova fonte de custeio da seguridade**, matéria sujeita à competência residual do art. 195, § 4º, que remete ao art. 154, I, exigindo lei complementar.

A exigência de lei complementar para novas fontes de custeio da seguridade social é **mecanismo de rigidez constitucional que protege o contribuinte contra ampliação desarrazoada da base contributiva**. A instituição por lei ordinária, antes da EC 20/1998, violou essa reserva.

A EC 20/1998 resolveu o problema para o futuro: ao incluir a expressão "à pessoa física que lhe preste serviço, **mesmo sem vínculo empregatício**" no art. 195, I, 'a', **conferiu base constitucional expressa para a cobrança por lei ordinária**. Mas essa permissão não retroage ao período anterior à emenda.

O Plenário, ao julgar conjuntamente os embargos de divergência, reafirmou a **inconstitucionalidade da cobrança no período pré-EC 20/1998 e a constitucionalidade no período posterior**. A decisão consolida jurisprudência anterior (ADI 1.102, RE 177.296) e resolve divergência entre turmas.



Como Será Cobrado em Prova

Sobre a contribuição ao SAT incidente sobre rendimentos sem vínculo empregatício, é correto afirmar:

- A) A contribuição sobre rendimentos sem vínculo empregatício já era constitucional antes da EC 20/1998, desde que regulada em lei.
- B) A EC 20/1998 declarou a inconstitucionalidade retroativa da contribuição cobrada anteriormente.
- C) A incidência da contribuição sobre rendimentos sem vínculo empregatício antes da EC 20/1998 exigia lei complementar.
- D) A contribuição ao SAT sobre rendimentos sem vínculo empregatício é inconstitucional mesmo após a EC 20/1998.
- E) A exigência de lei complementar para novas fontes de custeio da seguridade social foi revogada pela EC 20/1998.

Comentários:

- A) Incorreta. A redação original do art. 195, I, referia-se à folha de salários (vínculo), não a todos os rendimentos. Então, a regulação deveria ser por lei complementar, na competência residual.
- B) Incorreta. A EC 20/1998 conferiu base constitucional para o futuro, sem efeito retroativo declaratório.
- C) **Correta.** A extensão a rendimentos sem vínculo configurava nova fonte de custeio, exigindo lei complementar (CF, arts. 195, § 4º, e 154, I), o que não foi observado.
- D) Incorreta. A EC 20/1998 conferiu base constitucional expressa para a cobrança por lei ordinária.
- E) Incorreta. O art. 195, § 4º, permanece em vigor, exigindo lei complementar para novas fontes.

Inteiro Teor

É inconstitucional a incidência de contribuição destinada ao Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) sobre a remuneração paga pelas empresas a pessoas físicas sem vínculo empregatício, antes da EC n 20/1998, por não observar a técnica da competência residual da União, que exige lei complementar (CF/1988, art. 195, 4, c/c o art. 154, I).

A contribuição incidente sobre os rendimentos de trabalho pagos a pessoa física sem vínculo empregatício passou a ser prevista constitucionalmente com a edição da EC n 20/1998 (1), momento em que passou a ser permitida a sua instituição por lei ordinária.

Conforme jurisprudência desta Corte (2), a contribuição previdenciária destinada ao SAT sobre a remuneração de administradores, avulsos e autônomos no período anterior à EC n 20/1998



não pode ser exigida das empresas, haja vista a falta da lei complementar necessária para a instituição da exação quando se enquadrava na competência residual atribuída à União (3).

Na espécie, os recursos referem-se à cobrança de contribuição da empresa para o SAT, antes da EC n 20/1998, (i) a trabalhadores avulsos (RE 1.073.380) e (ii) a administradores, autônomos e avulsos (ARE 1.503.306).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria e em apreciação conjunta, (i) quanto ao RE 1.073.380, admitiu os embargos de divergência e negou-lhes provimento; e (ii) em relação ao ARE 1.503.306, deu provimento ao agravo regimental para acolher os embargos de divergência e negar provimento ao recurso extraordinário.

(1) CF/1988: Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional n 20, de 1998) a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional n 20, de 1998)

(2) Precedentes citados: ADI 1.102, RE 177.296 e RE 773.978 AgR.

(3) CF/1988: Art. 154. A União poderá instituir: I mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição (...). Art. 195. (...) 4 A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

RE 1.073.380 AgR-ED-EDv/SP, relator Ministro Gilmar Mendes, redator do acórdão Ministro Alexandre de Moraes, julgamento finalizado em 12.03.2026 (quinta-feira)

ARE 1.503.306 AgR-EDv-AgR/SP, relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento finalizado em 12.03.2026 (quinta-feira)

6. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO – RETORNO DE MERCADORIA NACIONAL EXPORTADA E EQUIPARAÇÃO A ESTRANGEIRA

Destaque

Foram recepcionadas pela CF/1988 as normas que, para fins de imposto de importação, consideram **estrangeira a mercadoria nacional ou nacionalizada que retorna ao Brasil após exportação definitiva**, pois a reinserção configura nova operação econômica sujeita ao regime de importação.

ADPF 400/DF, Rel. Ministro Nunes Marques, Plenário, por unanimidade, julgamento virtual finalizado em 20/3/2026.



Caso Fático

Comprotudo SA questionou o DL 37/1966 e o Decreto 6.759/2009, que consideram 'estrangeira' a mercadoria nacional exportada que retorna ao Brasil, sujeitando-a ao imposto de importação. Argumentaram que a CF tributa a importação de 'produtos estrangeiros' (art. 153, I), e mercadoria nacional não seria 'estrangeira' apenas por ter saído e voltado.

Conteúdo-Base

CF, art. 153, I (*imposto de importação sobre produtos estrangeiros*).

CF, art. 146, III, "a" (*lei complementar define fatos geradores*).

DL 37/1966, art. 1º, § 1º (*mercadoria nacional que retorna - equiparação a estrangeira*).

CTN, art. 19 (*fato gerador do imposto de importação - ingresso no território*).

A exportação definitiva encerra a operação econômica e pode gerar fruição de benefícios fiscais (isenção de IPI, créditos de ICMS). O retorno configura **nova operação**, distinta da anterior, sujeita ao regime de importação. A materialidade do tributo privilegia a dimensão econômica (ingresso no território com destinação ao mercado interno), não a origem produtiva.

A equiparação não se aplica a saídas temporárias (consignação não vendida, defeito técnico, devolução por motivos alheios à vontade do exportador). A incidência restringe-se a **exportações definitivas**.

Discussão e Entendimento Aplicado

O CTN estrutura o fato gerador do imposto de importação com base no ingresso do produto no espaço aduaneiro brasileiro com destinação ao mercado interno. **A dimensão econômica prevalece sobre a origem produtiva**: importa se o bem entra no território para consumo, não onde foi fabricado.

A exportação definitiva encerra a operação econômica original: o exportador se desfaz do bem, fruiu benefícios fiscais do regime de exportação. **O retorno do mesmo bem configura nova operação econômica, distinta da anterior**, e se sujeita ao regime jurídico próprio da importação.

A referência a 'produtos estrangeiros' no art. 153, I, da CF não constitui limite à incidência. O Plenário entendeu que **restringir o tributo a bens originariamente produzidos no exterior fixaria limite inexistente no texto constitucional** e prejudicaria a função extrafiscal do imposto de importação.

As normas impugnadas (DL 37/1966 e Decreto 6.759/2009) foram declaradas recepcionadas, com a importante ressalva de que a equiparação **não alcança saídas temporárias** (consignação



não vendida, defeito técnico, calamidade pública, motivos alheios à vontade do exportador). Essa distinção preserva a jurisprudência anterior que protegeu exportações temporárias.

Como Será Cobrado em Prova

Sobre o imposto de importação incidente no retorno de mercadoria nacional exportada, é correto afirmar:

- A) A CF veda a incidência de imposto de importação sobre mercadoria de origem nacional.
- B) A equiparação a produto estrangeiro aplica-se inclusive a mercadorias devolvidas por defeito técnico.
- C) O retorno após exportação temporária configura fato gerador do imposto de importação.
- D) Foram recepcionadas pela CF/1988 as normas que equiparam a mercadoria nacional exportada definitivamente a produto estrangeiro para fins de imposto de importação.
- E) A função extrafiscal do imposto de importação não justifica a incidência sobre mercadoria de origem nacional.

Comentários:

- A) Incorreta. A materialidade do tributo privilegia a dimensão econômica (ingresso no território), não a origem produtiva.
- B) Incorreta. Devolução por defeito técnico é exceção expressa (DL 37/1966, art. 1º, § 1º, 'b').
- C) Incorreta. Saídas temporárias são excluídas da equiparação; a incidência restringe-se a exportações definitivas.
- D) **Correta.** A exportação definitiva encerra a operação original; o retorno configura nova operação econômica sujeita ao regime de importação, conforme dimensão econômica do fato gerador (CTN, art. 19).
- E) Incorreta. A função extrafiscal é argumento adicional em favor da recepção, segundo o Plenário.

Inteiro Teor

Foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988 e não desrespeitam os contornos constitucionais estabelecidos (arts. 146, III, a; e 153, I) normas pré-constitucionais de decretos que, para fins de incidência do imposto de importação, consideram estrangeira a mercadoria nacional ou nacionalizada que retorna ao território nacional, após exportação definitiva.

Atualmente, o fato gerador da mencionada exação restringe-se às exportações definitivas. Nelas ocorre a efetiva saída da mercadoria, o encerramento da operação e a eventual fruição de benefícios fiscais próprios do regime de exportação. Dessa maneira, a reinserção posterior no



território brasileiro configura nova operação econômica, distinta da anterior, e se sujeita ao regime jurídico próprio da importação.

A situação em debate é diversa daquela na qual declarada a incompatibilidade com a Constituição vigente, à época, do regime de equiparação entre mercadorias nacionais e estrangeiras, para fins de incidência do imposto de importação, por envolver mercadoria nacional enviada ao estrangeiro em típica hipótese de saída temporária (1).

Quanto à referência a produtos estrangeiros prevista constitucionalmente (art. 153, I), sua menção não obsta a incidência do tributo questionado. Do ponto de vista sistêmico, a origem da fabricação do bem não revela fator preponderante para a materialidade tributária.

Em consonância com o art. 153, I, c/c o art. 146, III, a, da CF/1988 (2), a definição legal do Código Tributário Nacional (CTN/1966) estrutura o critério material da exação baseado no ingresso do produto no espaço aduaneiro brasileiro com destinação ao mercado interno. A internalização do produto é elemento que privilegia a dimensão econômica do fato tributável em detrimento de aspectos meramente formais relacionados a sua origem produtiva.

Interpretação no sentido de restringir a aplicação do imposto aos bens originariamente produzidos no exterior resultaria na fixação de limite inexistente no texto constitucional e no prejuízo considerável da função predominantemente extrafiscal do tributo.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a arguição ajuizada em face do que previsto (i) no art. 1, 1, do Decreto-Lei n 37/1966 (3) e (ii) no art. 70 do Decreto n 6.759/2009 (4), por arrastamento.

(1) Precedente citado: RE 104.306.

(2) CF/1988: Art. 146. Cabe à lei complementar: (...) III estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; (...) Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I importação de produtos estrangeiros;

(3) Decreto-Lei n 37/1966: Art.1 O Imposto sobre a Importação incide sobre mercadoria estrangeira e tem como fato gerador sua entrada no Território Nacional. (Redação dada pelo Decreto-Lei n 2.472, de 01/09/1988) 1 Para fins de incidência do imposto, considerar-se-á também estrangeira a mercadoria nacional ou nacionalizada exportada, que retornar ao País, salvo se: (Incluído pelo Decreto-Lei n 2.472, de 01/09/1988) a) enviada em consignação e não vendida no prazo autorizado; (Incluído pelo Decreto-Lei n 2.472, de 01/09/1988) b) devolvida por motivo de defeito técnico, para reparo ou substituição; (Incluído pelo Decreto-Lei n 2.472, de 01/09/1988) c) por motivo de modificações na sistemática de importação por parte do país importador; (Incluído pelo Decreto-Lei n 2.472, de 01/09/1988) d) por motivo de guerra ou calamidade pública; (Incluído pelo Decreto-Lei n 2.472, de 01/09/1988) e) por outros fatores alheios à vontade do exportador. (Incluído pelo Decreto-Lei n 2.472, de 01/09/1988)

(4) Decreto n 6.759/2009: Art. 70. Considera-se estrangeira, para fins de incidência do imposto, a mercadoria nacional ou nacionalizada exportada, que retorne ao País, salvo se (Decreto-Lei n 37, de 1966, art. 1, 1, com a redação dada pelo Decreto-Lei n 2.472, de 1988, art. 1): (...) Parágrafo único. Serão ainda considerados estrangeiros, para os fins previstos no caput, os equipamentos, as máquinas, os veículos, os aparelhos e os instrumentos, bem como as partes, as peças, os acessórios e os componentes, de fabricação nacional, adquiridos no mercado interno pelas empresas nacionais de engenharia, e exportados para a execução de obras



contratadas no exterior, na hipótese de retornarem ao País (Decreto-Lei n 1.418, de 3 de setembro de 1975, art. 2, caput e 2).

ADPF 400/DF, relator Ministro Nunes Marques, julgamento virtual finalizado em 20.03.2026 (sexta-feira), às 23:59
