



STF nº 1225

24 de Agosto de 2026

Prof. Jean Vilbert

1. A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE NO CRIVO DO PLENÁRIO

Destaque

Em julgamento artigo por artigo das ADIs 7.156 e 7.236, o Plenário definiu a sorte da reforma da Lei de Improbidade (Lei n. 14.230/2021): **validou** o rol taxativo da improbidade principiológica e a vedação de inversão do ônus da prova; **derrubou** a exigência de "benefícios diretos", a detração da suspensão de direitos políticos, as travas ao *iura novit curia* e a consulta compulsória à corte de contas no acordo de não persecução civil; e salvou diversos dispositivos por interpretação conforme.

ADI 7.156/DF, Rel. Min. André Mendonça, e ADI 7.236/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, **Plenário**, julgamento finalizado em 1º/7/2026.

Caso Fático

A Lei n. 14.230/2021 reescreveu a Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992) de ponta a ponta: dolo obrigatório, rol taxativo, sanções recalibradas, prescrição redesenhada, novas garantias processuais aos réus. Duas ações diretas colocaram a reforma inteira na mesa do Plenário, que respondeu dispositivo por dispositivo, entre validações, quedas e interpretações conformes. O que sobreviveu da lei que remodelou o combate à improbidade?

Conteúdo-Base

📌 A reforma chegou ao Plenário sob fogo cruzado: para uns, **um pacote de blindagem dos maus gestores** que esvaziaria o art. 37, § 4º, da CF; para outros, obra soberana do legislador, imune a retoques.

🔊 O Plenário recusou tal argumento: boa parte das escolhas é **legítima conformação legislativa**, caso do rol taxativo do art. 11 e do regime probatório; endurecer ou suavizar a lei, dentro da moldura constitucional, é tarefa do Congresso.

Discussão e Entendimento Aplicado



 **Art. 1º, § 8º (divergência interpretativa):** É CONSTITUCIONAL dispositivo que afasta a configuração de improbidade administrativa em razão de divergência interpretativa da lei fundada em orientação jurisprudencial qualificada. Mas tal salvaguarda NÃO cobre dolo, fraude ou erro grosseiro, e a excludente pressupõe jurisprudência assentada do **STF ou dos Tribunais Superiores** ou, na sua falta, *decisão de mérito colegiada de segundo grau transitada em julgado*.

 **Art. 3º, § 1º (particulares vinculados à pessoa jurídica):** É inconstitucional a exigência de obtenção de "benefícios diretos" para a responsabilização de sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica pela prática de ato de improbidade administrativa. Esses sujeitos **respondem pela participação dolosa no ato ímprobo**, e o filtro do proveito próprio *restringe* indevidamente o alcance da responsabilização.

 **Art. 11, caput, §§ 3º e 4º (improbidade principiológica):** São CONSTITUCIONAIS os dispositivos que conferiram caráter taxativo às hipóteses de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública. Trocar a cláusula geral por hipóteses fechadas é opção legítima de conformação normativa, que não compromete a proteção da probidade nem impede a punição dos atos dolosos contra os princípios da Administração.

 **Art. 12, III e § 4º (sanções da improbidade principiológica):** É VÁLIDA a exclusão da pena de suspensão dos direitos políticos para atos de improbidade que atentem contra princípios da Administração Pública sem acarretar enriquecimento ilícito ou dano ao erário. Contudo, CAIU a limitação da sanção de *proibição de contratar com o poder público à esfera do ente federativo diretamente lesado pelo ato de improbidade*, compartimentalização federativa que reduziria injustificadamente a eficácia da reprimenda.

 **Art. 12, § 1º (perda da função pública):** parcialmente inconstitucional. Caíram as expressões que prendiam restringir a perda da função pública ao *vínculo ocupado pelo agente no momento da prática do ato de improbidade*, e o "podendo" virou **poder-dever**: a extensão aos demais vínculos é a regra, afastável apenas em caráter excepcional e com fundamentação específica.

 **Art. 12, § 10 (detração da suspensão de direitos políticos):** É inconstitucional o dispositivo que permitia computar, para fins de suspensão dos direitos políticos, o período compreendido entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da condenação. Tal prática poderia zerar a sanção antes de ela começar; o prazo corre por inteiro após a condenação definitiva.

 **Art. 16, §§ 3º, 4º e 10 (indisponibilidade de bens):** A Corte AFASTOU as expressões que impediam, de forma absoluta, a adoção da *tutela de evidência*, a presunção excepcional de urgência e a *inclusão da multa civil e do enriquecimento ilícito na constrição patrimonial*. São portanto admitidas, em situações excepcionais e com fundamentação adequada, a indisponibilidade de bens fundada em tutela de evidência ou em presunção de urgência e a constrição alcança o necessário à reparação integral, à multa civil e ao enriquecimento ilícito identificado.



 **Art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I (capitulação jurídica):** São inconstitucionais os dispositivos que vinculavam o magistrado ao enquadramento jurídico formulado pelo autor da ação de improbidade administrativa. Ao autor cabe narrar os fatos; dizer o direito é do juiz. Amarrar o magistrado ao enquadramento da inicial e anular a sentença por *tipo diverso* feria a independência judicial e o devido processo legal (*iura novit curia*).

 **Art. 17, § 19, II (ônus da prova):** É constitucional o dispositivo que veda a inversão do ônus da prova em desfavor do réu na ação de improbidade administrativa. A vedação de inversão probatória em desfavor do réu combina com o caráter sancionatório da ação, sem eximir as partes das determinações instrutórias do juízo, como a requisição de documentos para o cálculo do ressarcimento.

 **Art. 17-B, § 3º (acordo de não persecução civil):** É INCONSTITUCIONAL a exigência de manifestação prévia do Tribunal de Contas para apuração do valor do dano a ser ressarcido em acordo de não persecução civil. A consulta obrigatória à corte de contas para apurar o dano não tem assento constitucional e interfere na autonomia do Ministério Público e dos demais órgãos da persecução.

 **Art. 17-C, § 2º (litisconsórcio passivo):** A limitação da responsabilização dos corréus aos “benefícios diretos” obtidos com o ato de improbidade administrativa foi riscada (excluída) da lei. Mas é possível a **vedação de solidariedade as SANÇÕES**, o que NÃO impede a responsabilidade patrimonial solidária pelo *ressarcimento do erário*.

Sanções	Ressarcimento ao Erário
Responsabilidade individual	Responsabilidade patrimonial solidária

 **Art. 17-D (natureza da ação de improbidade):** A ação de improbidade possui natureza repressiva própria, não se caracterizando como medida de natureza penal ou de controle de legalidade das políticas públicas, não podendo ser utilizada como substituta genérica da ação civil pública. Afastam-se as interpretações que descaracterizem sua natureza cível. Mas é INCONSTITUCIONAL a expressão “agentes públicos, inclusive políticos”, que na prática pretendia remeter os atos públicos (incluindo improbidade administrativa) ao controle exclusivo da ACP. É vedada qualquer restrição à aplicação do sistema constitucional de responsabilização. Esse sistema alcança os **agentes públicos em geral**, observadas as especificidades de cada regime jurídico aplicável.

 **Art. 21, § 4º (absolvição criminal):** CAIU a comunicação automática de qualquer fundamento absolutório na esfera criminal. Pela autonomia relativa das esferas, só travam a improbidade as absolvições criminais que **negam o fato ou a autoria**, além das *excludentes de ilicitude*.



 **Art. 23, §§ 4º e 5º (prescrição):** São válidos os novos marcos interruptivos, que não comprometem a efetividade do sistema. Contudo, é INCONSTITUCIONAL a expressão “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo”, relativa à retomada da contagem da prescrição após sua interrupção. Desse modo, interrompida, a prescrição recomeça pelo prazo cheio, limitada a pretensão ao teto de **20 anos**.

 **Art. 23-C (partidos políticos e fundações):** O STF **afastou** qualquer interpretação que excluisse a incidência da Lei de Improbidade Administrativa sobre atos que envolvam enriquecimento ilícito, perda patrimonial, apropriação, desvio, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos por partidos políticos ou fundações partidárias. A remessa à Lei dos Partidos **NÃO cria imunidade**: havendo pilantragem partidária, incidem simultaneamente a Lei n. 9.096/1995 e a Lei de Improbidade.

RESUMINDO:

 **VALIDADOS:** o rol taxativo da improbidade por violação a princípios (art. 11), por legítima conformação legislativa; a vedação de inversão do ônus da prova contra o réu (art. 17, § 19, II), que não dispensa o cumprimento de determinações instrutórias; o fim da suspensão de direitos políticos na improbidade principiológica sem enriquecimento ou dano (art. 12, III); e os novos marcos interruptivos da prescrição (art. 23, § 4º).

 **DERRUBADOS:** a exigência de “benefícios diretos” para responsabilizar sócios, diretores e colaboradores (art. 3º, § 1º) e corréus (art. 17-C, § 2º), bastando a participação dolosa; a limitação da proibição de contratar ao ente lesado (art. 12, III, parte final); a detração da suspensão de direitos políticos entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado (art. 12, § 10); as travas ao *iura novit curia* (art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I); a oitiva obrigatória do Tribunal de Contas no acordo de não persecução civil (art. 17-B, § 3º); e a retomada da prescrição pela metade (art. 23, § 5º), correndo o prazo integral após a interrupção, com teto de 20 anos.

 **INTERPRETAÇÃO CONFORME:** a exclusão por divergência interpretativa (art. 1º, § 8º) exige jurisprudência assentada dos Tribunais Superiores ou decisão colegiada de segundo grau transitada em julgado, jamais acobertando dolo ou erro grosseiro; a perda da função pública pode alcançar outros vínculos como poder-dever, excepcionada com fundamentação específica (art. 12, § 1º); a indisponibilidade de bens admite tutela de evidência e urgência presumida em situações excepcionais e abrange multa civil e enriquecimento ilícito (art. 16); a ação de improbidade não substitui a ACP, mas alcança os agentes públicos em geral (art. 17-D); a absolvição criminal só trava a improbidade nas hipóteses de inexistência do fato, negativa de autoria ou excludentes de ilicitude (art. 21, § 4º); e partidos e fundações partidárias respondem também pela LIA (art. 23-C).

Como Será Cobrado em Prova

Conforme o julgamento conjunto das ADIs 7.156 e 7.236, acerca da reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 14.230/2021):



- A) sócios e diretores de pessoa jurídica só respondem mediante prova dos benefícios diretos obtidos com o ato ímprobo.
- B) a absolvição criminal só impede a ação de improbidade quando reconhecer a inexistência do fato, a negativa de autoria ou excludente de ilicitude.
- C) o juiz permanece vinculado à capitulação legal formulada na inicial, nula a sentença que condenar por tipo diverso.
- D) computa-se, na suspensão dos direitos políticos, o intervalo decorrido da decisão colegiada até o trânsito em julgado.
- E) restringe-se ao ente federativo lesado a proibição de contratar com o poder público imposta ao condenado.

Comentários:

- A) Incorreta. A exigência de "benefícios diretos" foi declarada inconstitucional (arts. 3º, § 1º, e 17-C, § 2º): a responsabilização do particular exige participação dolosa, não prova de proveito próprio.
- B) Correta. O art. 21, § 4º, recebeu leitura restritiva: caiu a comunicação automática dos fundamentos do art. 386 do CPP, permanecendo o bloqueio nas três hipóteses que negam o próprio fato ilícito.
- C) Incorreta. As travas ao iura novit curia foram derrubadas: ao autor cabe narrar os fatos; a definição jurídica da conduta pertence ao Judiciário, e a nulidade por capitulação diversa comprometia a independência judicial.
- D) Incorreta. A detração do art. 12, § 10, foi invalidada: o prazo da sanção corre integralmente após o trânsito em julgado, sob pena de esvaziamento prático da reprimenda.
- E) Incorreta. A compartimentalização federativa da sanção caiu: reconhecida a gravidade que justifica a proibição de contratar, não há fundamento para confiná-la ao ente prejudicado.

Inteiro Teor

Exclusão da ilicitude em face de divergência interpretativa pautada em jurisprudência não pacificada - Art. 1º, § 8º (1)

É constitucional, desde que interpretado conforme a Constituição, dispositivo que afasta a configuração de improbidade administrativa em razão de divergência interpretativa da lei fundada em orientação jurisprudencial qualificada, salvo caso de dolo ou erro grosseiro.

A proteção ao agente público que atua com base em interpretação jurídica não pode abranger hipóteses de dolo, fraude ou erro grosseiro. Assim, a simples invocação de tese jurídica não afasta a responsabilidade do agente quando restar demonstrado que ele atuou dolosamente para alcançar o resultado ilícito. Nesse sentido, a Corte restringiu a exclusão da improbidade aos casos em que a conduta esteja amparada por jurisprudência assentada dos Tribunais Superiores ou do Supremo Tribunal Federal e, na sua ausência, por decisão de mérito transitada em julgado proferida por órgão colegiado de segundo grau.



(1) Lei nº 8.429/1992: “Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (...) § 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.”

Responsabilização dos sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica pela prática de ato de improbidade a essa imputado - Art. 3º, § 1º (2)

É inconstitucional a exigência de obtenção de “benefícios diretos” para a responsabilização de sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica pela prática de ato de improbidade administrativa.

A responsabilização de particulares exige demonstração de participação dolosa no ato ímprobo, mas não depende da comprovação de benefício direto. A exigência legal restringia indevidamente o alcance da responsabilização de pessoas físicas vinculadas à pessoa jurídica que concorreram para a prática da conduta ímproba.

(2) Lei nº 8.429/1992: “Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. (...) § 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.”

Taxatividade do rol de hipóteses de improbidade principiológica e revogação dos casos de desvio de finalidade e de negligência na atuação estatal - Art. 11, caput, §§ 3º e 4º e revogação dos incisos I e II (3)

São constitucionais os dispositivos que conferiram caráter taxativo às hipóteses de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública.

A delimitação legislativa das condutas enquadráveis no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa constitui legítima opção de conformação normativa. A substituição da cláusula geral por um rol taxativo não compromete a proteção constitucional da probidade administrativa nem inviabiliza a responsabilização por atos dolosos atentatórios aos princípios da Administração Pública.

(3) Lei nº 8.429/1992: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: I - (revogado); II - (revogado) (...) § 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas. § 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.”

**Alteração do alcance das sanções cominadas na lei de improbidade - Art. 12, III e § 4º (4)**

É constitucional a exclusão da pena de suspensão dos direitos políticos para atos de improbidade que atentem contra princípios da Administração Pública sem acarretar enriquecimento ilícito ou dano ao erário. Contudo, é inconstitucional a limitação da sanção de proibição de contratar com o poder público à esfera do ente federativo diretamente lesado pelo ato de improbidade.

Atos meramente violadores de princípios não devem ensejar a aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos, desde a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021. Por outro lado, a compartimentalização federativa da sanção enfraquece a tutela da probidade administrativa e reduz injustificadamente a eficácia da reprimenda. Assim, uma vez reconhecida a gravidade suficiente para imposição da sanção, não há fundamento constitucional para restringi-la apenas ao ente prejudicado pela conduta ímproba.

(4) Lei nº 8.429/1992: “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...) III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (...) § 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo.”

Aplicação da sanção de perda da função pública restrita àquela ocupada no momento do cometimento do ato - Art. 12, § 1º (5)

É parcialmente inconstitucional norma que restringe a perda da função pública ao vínculo ocupado pelo agente no momento da prática do ato de improbidade.

Foram declaradas inconstitucionais as expressões que limitavam a incidência da sanção apenas ao vínculo funcional existente à época da infração. Contudo, foi conferida interpretação conforme à expressão “podendo”, que passou a ser compreendida como verdadeiro poder-dever judicial, admitindo-se a não extensão da sanção aos demais vínculos apenas em caráter excepcional e mediante fundamentação específica.

(5) Lei nº 8.429/1992: “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...) § 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do *caput* deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do *caput* deste artigo, e em caráter



excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.”

Detração do tempo do período entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória na pena imposta de suspensão dos direitos políticos - Art. 12, § 10 (6)

É inconstitucional o dispositivo que permitia computar, para fins de suspensão dos direitos políticos, o período compreendido entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da condenação.

A norma reduzia significativamente o alcance da sanção constitucionalmente prevista para os atos de improbidade administrativa, podendo inclusive esvaziar completamente sua aplicação prática antes do trânsito em julgado da condenação. Assim, o prazo de suspensão dos direitos políticos deverá ser cumprido integralmente após o trânsito em julgado da condenação.

(6) Lei nº 8.429/1992: “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...) § 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.”

Pedido de indisponibilidade de bens - Art. 16, §§ 3º, 4º e 10 (7)

São parcialmente inconstitucionais as restrições impostas à indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa.

A Corte afastou as expressões que impediam, de forma absoluta, a adoção da tutela de evidência, a presunção excepcional de urgência e a inclusão da multa civil e do enriquecimento ilícito na constrição patrimonial. Ademais, conferiu interpretação conforme para admitir, em situações excepcionais e mediante fundamentação adequada, a indisponibilidade de bens fundada em tutela de evidência ou em presunção de urgência, bem como para assegurar que a medida alcance o montante necessário à reparação integral do dano, à multa civil e ao enriquecimento ilícito eventualmente identificado.

(7) Lei nº 8.429/1992: “Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito. (...) § 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o *caput* deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias. § 4º A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida. (...) § 10. A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral



ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita.”

Restrição ao exercício do *iura novit curia* - Art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I (8)

São inconstitucionais os dispositivos que vinculavam o magistrado ao enquadramento jurídico formulado pelo autor da ação de improbidade administrativa.

Cabe ao autor narrar os fatos supostamente ímprobos, mas a definição jurídica da conduta compete ao Poder Judiciário. A proibição de alteração da capitulação legal e a nulidade da sentença baseada em tipo diverso comprometiam a independência judicial e o devido processo legal.

(8) Lei nº 8.429/1992: “Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (...) § 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor. § 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei. (...) § 10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que: I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial.”

Vedação da inversão do ônus da prova em desfavor do réu - Art. 17, § 19, II (9)

É constitucional o dispositivo que veda a inversão do ônus da prova em desfavor do réu na ação de improbidade administrativa.

A vedação legal à inversão do ônus da prova é compatível com as garantias processuais inerentes ao regime sancionatório da improbidade administrativa. Contudo, essa regra não afasta o dever de cumprimento de determinações judiciais necessárias à instrução do processo, como a requisição de documentos para fins de cálculo de ressarcimento.

(9) Lei nº 8.429/1992: “Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (...) § 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa: (...) II - a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).”

Exigência de oitiva do respectivo Tribunal de Contas para valorar o dano a ser ressarcido em proposta de acordo de não persecução civil - Art. 17-B, § 3º (10)

É inconstitucional a exigência de manifestação prévia do Tribunal de Contas para apuração do valor do dano a ser ressarcido em acordo de não persecução civil.

A imposição de consulta obrigatória ao Tribunal de Contas cria condicionamento não previsto constitucionalmente, interfere na autonomia institucional do Ministério Público e afeta o exercício



das atribuições constitucionalmente conferidas aos órgãos incumbidos da persecução da improbidade administrativa.

(10) Lei nº 8.429/1992: “Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: (...) § 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.”

Solidariedade e extensão da responsabilidade entre os litisconsortes - Art. 17-C, § 2º (11)

É parcialmente inconstitucional a limitação da responsabilização dos corréus aos “benefícios diretos” obtidos com o ato de improbidade administrativa.

A Corte declarou inconstitucional a expressão “e dos benefícios diretos” e conferiu interpretação conforme para assentar que a vedação de solidariedade se aplica às sanções, mas não impede a responsabilidade patrimonial solidária destinada ao ressarcimento dos danos causados ao erário.

(11) Lei nº 8.429/1992: “Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil): (...) § 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.”

Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa - Art. 17-D, parágrafo único (12)

É constitucional, desde que interpretado conforme a Constituição, o dispositivo que define a ação de improbidade administrativa como instrumento repressivo destinado à aplicação de sanções pessoais, sendo, contudo, inconstitucional a expressão “agentes públicos, inclusive políticos”.

A ação de improbidade possui natureza repressiva própria, não se caracterizando como medida de natureza penal ou de controle de legalidade das políticas públicas, não podendo ser utilizada como substituta genérica da ação civil pública. Dessa forma, afastam-se as interpretações que descaracterizem sua natureza cível ou que restrinjam a aplicação do sistema constitucional de responsabilização por atos de improbidade administrativa, que alcança os agentes públicos em geral, observadas as especificidades de cada regime jurídico aplicável.

(12) Lei nº 8.429/1992: “Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.”

**Comunicabilidade de todas as hipóteses de sentença absolutória proferida em processo penal, desde que confirmada por decisão colegiada - Art. 21, § 4º (13)**

É parcialmente inconstitucional dispositivo que atribuía eficácia automática à absolvição criminal em relação à ação de improbidade administrativa.

A Corte reafirmou a autonomia relativa entre as esferas penal e cível. Assim, a decisão criminal transitada em julgado somente impede o prosseguimento da ação de improbidade quando reconhecer a inexistência do fato, a negativa de autoria ou as excludentes de ilicitude, como legítima defesa, estado de necessidade, estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito.

(13) Lei nº 8.429/1992: “Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: (...) § 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).”

Fixação do termo inicial do prazo prescricional na data do fato ou da cessação da permanência, novas causas interruptivas e previsão de prescrição intercorrente - Art. 23, § 4º, II a V, e § 5º (14)

São constitucionais as hipóteses de interrupção do prazo prescricional previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Contudo, é inconstitucional a expressão “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo”, relativa à retomada da contagem da prescrição após sua interrupção.

Os marcos interruptivos estabelecidos pela reforma legislativa não comprometem a efetividade do sistema de responsabilização por improbidade e permanecem compatíveis com a Constituição. Todavia, a redução do prazo prescricional remanescente comprometia a efetividade do sistema constitucional de combate à improbidade administrativa. Mantida a interrupção da prescrição, o novo prazo deve voltar a correr integralmente, observando-se, contudo, o limite máximo de 20 anos para a duração da pretensão sancionatória.

(14) Lei nº 8.429/1992: “Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. (...) § 4º O prazo da prescrição referido no *caput* deste artigo interrompe-se: (...) II - pela publicação da sentença condenatória; III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. § 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo.”

Imunidade conferida aos partidos políticos e suas fundações ao sistema de responsabilização por improbidade - Art. 23-C (15)



É constitucional, desde que interpretado conforme a Constituição, o dispositivo relativo à responsabilização de partidos políticos e de suas fundações.

A Corte afastou qualquer interpretação que excluísse a incidência da Lei de Improbidade Administrativa sobre atos que envolvam enriquecimento ilícito, perda patrimonial, apropriação, desvio, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos por partidos políticos ou fundações partidárias. Nesses casos, pode haver incidência simultânea da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e da Lei de Improbidade Administrativa.

(15) Lei nº 8.429/1992: "Art. 23-C. Atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995."

2. MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS E MORA DO CONGRESSO

Destaque

É inconstitucional, por violar a autodeterminação dos povos originários, **a mora do Congresso Nacional em regulamentar a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras indígenas** e o quinhão devido aos povos nos frutos da exploração (CF, arts. 176, § 1º, e 231, § 3º): referendada a cautelar que fixa **regime jurídico provisório e prazo para legislar**, com desintrusão imediata do garimpo ilegal e escuta territorial do Povo Cinta Larga.

MI 7.516 Ref/DF, Rel. Min. Flávio Dino, **Plenário**, por maioria, julgamento finalizado em 13/8/2026.

Caso Fático

Quase quarenta anos depois da promulgação da Constituição de 1988, os arts. 176, § 1º, e 231, § 3º, seguem sem a lei que discipline a mineração em terras indígenas e a participação das comunidades nos resultados da lavra. No vácuo normativo floresceram a violência, o garimpo ilegal e o chamado "narcogarimpo", e a situação do território do Povo Cinta Larga chegou ao STF pela via do mandado de injunção. O que pode o Judiciário fazer enquanto o Congresso não faz?

Conteúdo-Base

 **CF, arts. 176, § 1º, e 231, §§ 2º e 3º** (a lavra em terras indígenas depende de lei que fixe condições específicas e de autorização do Congresso, ouvidas as comunidades afetadas, asseguradas a posse permanente, o usufruto exclusivo das riquezas e a participação nos resultados).



 **Convenção n. 169 da OIT, art. 15** (*proteção especial dos recursos naturais das terras dos povos interessados, consulta prévia e participação nos benefícios, com indenização equitativa pelos danos*).

 O mandado de injunção pressupõe omissão normativa que inviabilize direito constitucional; na linha do MI 7.490, cabe fixar regime provisório e prazo para o legislador suprir a inércia que frustra o direito e aprofunda a degradação dos territórios.

 Regime provisório: desintrusão imediata e cessação de qualquer garimpo ilegal pelo Governo Federal; conclusão da escuta territorial perante o Povo Cinto Larga; aprovada majoritariamente pela comunidade, abrem-se os procedimentos para cooperativa indígena nos moldes da legislação minerária (Lei n. 11.685/2008), com uso limitado a 1% da área e sujeição às autorizações e licenciamentos públicos.

Discussão e Entendimento Aplicado

 A objeção clássica ao ativismo pesava no caso: fixar regras de mineração é escolha política, e **o Judiciário legislaria no lugar do parlamento** ao desenhar regime de lavra, ainda que provisório.

 A maioria respondeu com a própria função do *writ*: o mandado de injunção existe para **destravar direito constitucional paralisado por omissão**; quatro décadas de silêncio não são espaço de conformação, são inconstitucionalidade por inércia.

 Havia ainda o receio inverso: qualquer abertura à mineração **poderia legitimar a exploração dos territórios** que a Constituição quis proteger com trava dupla.

 O desenho da cautelar inverteu o incentivo: primeiro a desintrusão e o fim do garimpo ilegal, depois a escuta territorial, e **só com aprovação majoritária da comunidade a cooperativa indígena**, confinada a 1% da área e sujeita a licenciamento; a autodeterminação comanda cada etapa.

Como Será Cobrado em Prova

Quanto à mora legislativa na regulamentação da pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas:

A) mantém bloqueada a atividade minerária no território, vedado ao Judiciário suprir a lacuna normativa.

B) autoriza a exploração direta por empresas mediante concessão da União, dispensada a lei específica.

C) resolve-se com a aplicação analógica do Código de Mineração, afastada a exigência de autorização congressional.



D) justifica regime jurídico provisório e prazo para o Congresso, com desintrução do garimpo ilegal e possível cooperativa indígena.

E) transfere à União a gestão das riquezas do solo, suspenso o usufruto exclusivo dos povos originários.

Comentários:

A) Incorreta. A paralisia perpétua era exatamente o problema: a omissão frustra o direito à participação nos resultados e alimenta o garimpo ilegal; o *writ* serve para destravar, com regime provisório, o que a inércia bloqueou.

B) Incorreta. Nenhuma exploração empresarial direta foi autorizada: a via aberta, condicionada à aprovação da comunidade, é a da cooperativa indígena, limitada a 1% da área e sujeita a licenciamento.

C) Incorreta. A dupla trava constitucional permanece: lei com condições específicas e autorização do Congresso, ouvidas as comunidades; o regime fixado é provisório e convive com prazo para o legislador atuar.

D) Correta. Foi o que referendou o Plenário no MI 7.516: na linha do MI 7.490, regime provisório com desintrução imediata, escuta territorial do Povo Cinta Larga e, aprovada pela comunidade, constituição de cooperativa nos moldes da legislação minerária.

E) Incorreta. O usufruto exclusivo das riquezas do solo segue com os povos originários (CF, art. 231, § 2º); a decisão reforça a autodeterminação, sem transferir gestão alguma à União.

Inteiro Teor

É inconstitucional – por configurar omissão do Congresso Nacional e violar a autodeterminação dos povos originários – a mora legislativa em dispor sobre as condições específicas para a pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas e a participação dos povos originários nos resultados da exploração.

O cabimento do mandado de injunção pressupõe a existência de omissão normativa que inviabilize o exercício de direito constitucionalmente assegurado. A Constituição Federal reconhece aos povos indígenas a posse permanente de suas terras e o usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes (1), do qual decorre o direito subjetivo à participação nos resultados da pesquisa e lavra de recursos minerais, preceito também respaldado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (2).

Conforme jurisprudência desta Corte (3), é adequada a fixação de regime jurídico provisório e prazo para o Congresso Nacional suprir a prolongada inércia legislativa na regulamentação dos arts. 176, § 1º (4), e 231, § 3º (5), da CF/1988 – estendida por quase quatro décadas –, porquanto frustra o exercício do direito e aprofunda o cenário de violência, garimpo ilegal e atuação do “narcogarimpo” em territórios tradicionais.

Enquanto pendente a regulamentação, impõe-se ao Governo Federal promover a imediata desintrução e cessação de qualquer garimpo ilegal, acompanhadas da conclusão da escuta territorial perante o Povo Cinta Larga. Caso aprovada majoritariamente pela comunidade, autoriza-se o início dos procedimentos administrativos para a constituição de cooperativa indígena nos termos da legislação minerária (6) – respeitado o limite provisório de utilização de



até 1% da área da terra indígena –, sem prejuízo das necessárias autorizações e licenciamentos pelo Poder Público.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, referendou a medida cautelar concessiva da ordem injuncional.

(1) CF/1988: “Art. 231. (...) § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.”

(2) Convenção nº 169 da OIT: “Artigo 15. 1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.”

(3) Precedente citado: MI 7.490 MC-Ref.

(4) CF/1988: “Art. 176. (...) § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o ‘caput’ deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.”

(5) CF/1988: “Art. 231. (...) § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.”

(6) Lei nº 11.685/2008: “Art. 4º Os garimpeiros realizarão as atividades de extração de substâncias minerais garimpáveis sob as seguintes modalidades de trabalho: (...) V - em Cooperativa ou outra forma de associativismo.”

3. AUMENTO DE DESPESA SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Destaque

É inconstitucional lei municipal que, **sem prévia dotação orçamentária e sem autorização específica na LDO**, acrescenta despesa com pessoal ao dispor sobre plano de carreira (CF, art.



169, § 1º), superada a jurisprudência que via na falta de dotação simples óbice à aplicação no exercício; também é inconstitucional **a extensão, a outras categorias, das regras especiais de aposentadoria dos professores** (art. 40, § 5º). Efeitos *ex nunc*.

ARE 1.477.280/PR, Rel. Min. André Mendonça, **Plenário**, por unanimidade, julgamento finalizado em 6/8/2026.

Caso Fático

Curitiba reorganizou por lei, em 2014, as carreiras do magistério e dos profissionais da educação infantil, com enquadramentos e ganhos escalonados, sem apontar a prévia dotação orçamentária nem a autorização específica na LDO; um dos dispositivos ainda estendia a outra carreira a aposentadoria especial dos professores. O tribunal de origem recusou-se a tratar a falta de dotação como questão constitucional, fiel à jurisprudência então vigente do próprio STF. O recurso subiu e virou o precedente que mudou essa orientação. Lei que cria despesa sem lastro é inconstitucional ou meramente ineficaz no exercício?

Conteúdo-Base

 **CF, art. 169, § 1º, I e II** (*vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos e alteração de estrutura de carreiras dependem, cumulativamente, de prévia dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias*).

 **CF, art. 40, § 5º** (*requisitos diferenciados de aposentadoria para os professores com efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio*).

 O comando orçamentário integra o paradigma da responsabilidade fiscal, tem plena eficácia normativa e vincula o processo legislativo: a inobservância das condicionantes gera ofensa direta à Constituição, superado o entendimento que limitava a consequência à inaplicabilidade no exercício financeiro.

 Indicar que haverá dotação futura não basta: a exigência é de dotação prévia, e aumentos específicos ou escalonados de categorias determinadas também se submetem à dupla condicionante.

 O regime especial de aposentadoria é exclusivo dos professores e não se estende a carreiras distintas; modulação *ex nunc* a contar da ata, preservados enquadramentos e parcelas já pagos, vedadas a repetição e novas pretensões fundadas na lei invalidada.

Discussão e Entendimento Aplicado

 A leitura tradicional tinha lógica própria: orçamento é peça anual, e **a falta de dotação congelaria a lei no exercício, sem fulminá-la**; no ano seguinte, com verba consignada, a norma produziria efeitos normalmente.



⚖️ O Plenário aposentou essa complacência: o art. 169, § 1º, **vincula o próprio processo legislativo**; lei nascida sem o lastro exigido nasce inconstitucional, e não em compasso de espera orçamentária.

📢 A extensão previdenciária vinha embalada em isonomia: educadores da primeira infância **desempenhariam função materialmente docente**, merecendo a mesma aposentadoria especial do magistério.

⚖️ Exceção constitucional não cresce por analogia: **o benefício do art. 40, § 5º, pertence aos professores**, e categorias que o constituinte não contemplou ficam de fora; a modulação *ex nunc* protegeu o passado sem abrir portas para o futuro.

Como Será Cobrado em Prova

Sobre lei municipal que altera plano de carreira acrescentando despesa de pessoal, descumpridas as duas condicionantes orçamentárias constitucionais (dotação prévia e autorização na LDO):

- A) padece de inconstitucionalidade direta, vinculado o processo legislativo às exigências do art. 169, § 1º, da CF.
- B) permanece válida, com eficácia suspensa no exercício financeiro correspondente, na linha tradicional da jurisprudência.
- C) convalida-se pela indicação de que futura dotação orçamentária suportará os acréscimos de despesa.
- D) escapa das exigências do art. 169, § 1º, da CF quando o aumento for escalonado e restrito a categorias específicas.
- E) depende, para a invalidação, de prova do desequilíbrio efetivo das contas do ente municipal.

Comentários:

- A) Correta. Foi a virada do ARE 1.477.280: o comando orçamentário tem plena eficácia normativa e vincula a produção legislativa; as leis curitibanas de 2014 caíram nesse ponto, com efeitos *ex nunc* a contar da ata.
- B) Incorreta. Essa era a orientação anterior, expressamente modificada no julgamento: a consequência não é mais a simples inaplicabilidade no exercício, e sim a inconstitucionalidade da norma.
- C) Incorreta. A promessa de dotação futura não satisfaz o texto constitucional, que exige dotação prévia e suficiente para as projeções da despesa.
- D) Incorreta. Aumentos específicos ou escalonados de determinadas categorias se enquadram no conceito abrangente do § 1º do art. 169 e se submetem à dupla exigência.
- E) Incorreta. A ofensa é formal e direta à Constituição, aferida no processo legislativo; não se exige demonstração de desequilíbrio concreto das contas.



Inteiro Teor

É inconstitucional – por violar o art. 169, § 1º, da CF/1988 – a edição de leis municipais que, sem prévia dotação orçamentária e sem autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), acrescentam despesa pública ao disporem sobre o plano de carreira dos profissionais do magistério e dos profissionais da educação infantil.

O comando do art. 169, § 1º, da CF/1988 se insere no paradigma constitucional da responsabilidade fiscal e da sustentabilidade das contas públicas. Ele possui plena eficácia normativa e estabelece verdadeiro limite ao exercício da competência legislativa das unidades da Federação, vinculando o processo legislativo. Dessa maneira, a inobservância das condicionantes orçamentárias previstas em seus incisos I e II (1) implica ofensa direta à Constituição.

Cumpra observar que os aumentos específicos ou escalonados dirigidos a determinadas categorias se enquadram no conceito abrangente do § 1º do art. 169 da CF/1988, portanto, submetem-se à exigência cumulativa de prévia dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nesse contexto, a norma não pode simplesmente indicar que haverá futura dotação orçamentária, porquanto a exigência constitucional é de prévia dotação.

Na espécie, o tribunal de origem, em sede de representação de inconstitucionalidade, não conheceu, em parte, dos pedidos subsidiários relativos à ausência de prévia dotação orçamentária das duas leis municipais de 2014, por compreender que essa análise não se enquadraria no controle de constitucionalidade. O entendimento adotado estava em consonância com a jurisprudência anterior desta Corte no sentido de que a ausência de prévia dotação orçamentária não acarretaria, por si só, a inconstitucionalidade da norma que implicasse aumento de despesa, limitando-se a obstar sua aplicação no exercício financeiro correspondente, jurisprudência modificada no presente julgamento.

É inconstitucional – por extrapolar os limites constitucionais (CF/1988, art. 40, § 5º) – dispositivo de lei municipal na parte em que estende a carreiras distintas as regras especiais de aposentadoria previstas para os professores.

As regras do regime especial de aposentadoria aplicam-se exclusivamente aos professores e, por constituírem exceção às normas gerais, não podem ser estendidas a outras categorias profissionais que não receberam o mesmo tratamento do constituinte.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, (i) indeferiu o requerimento de desentranhamento formulado pelo Município de Curitiba/PR; (ii) deu provimento ao agravo, para conhecer do recurso extraordinário, e deu provimento parcial ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 9º a 19, 21 e 24 da Lei nº 14.544/2014, bem como dos arts. 8º a 17 e 21 da Lei nº 14.580/2014, ambas do Município de Curitiba/PR, por afronta ao art. 169, § 1º, da CF/1988; (iii) atribuiu eficácia *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade, a contar da publicação da ata deste julgamento, para preservar os enquadramentos e movimentos de carreira já efetivamente implementados e as parcelas remuneratórias já pagas, vedada a repetição – a modulação não constitui título para a percepção de valores não pagos nem implementação de movimentos, enquadramentos ou parcelas não efetivados até o referido marco, inclusive por via judicial, ficando prejudicadas as pretensões deduzidas com esse fundamento –; e (iv) manteve o acórdão recorrido nos demais termos,



inclusive quanto ao art. 18 da Lei municipal nº 14.580/2014 (interpretação conforme) (2) e à modulação de efeitos fixada pelo tribunal de origem, que se preserva em seus próprios termos.

(1) CF/1988: "Art. 169. (...) § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

(2) Lei nº 14.580/2014 do Município de Curitiba/PR: "Art. 18 Para os fins da obtenção da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Constituição Federal, o Professor de Educação Infantil terá computado exclusivamente o tempo de contribuição exercido em atividades de magistério na educação infantil, independentemente do cargo ocupado, observado o disposto abaixo. § 1º Aos servidores que tiverem ingressado no cargo de Educador na vigência da Lei nº 12.083, de 19 de dezembro de 2006, fica assegurado o reconhecimento de todo o tempo de contribuição, a partir da data do início do exercício, como passível de caracterização como tempo de efetivo exercício de atividade de magistério. § 2º Aos servidores que tiverem ingressado nas unidades responsáveis pela educação infantil da Administração Municipal antes da vigência da Lei nº 12.083, de 19 de dezembro de 2006, assegura-se o reconhecimento como tempo de efetivo exercício de atividade de magistério havida no período de contribuição anterior à edição da referida lei, desde que configurada a atuação na educação infantil por força da análise do conteúdo do cargo anteriormente exercido e da correspondente lotação. § 3º As situações elencadas no parágrafo anterior serão objeto de estudo individualizado, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Recursos Humanos mediante solicitação do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba, no âmbito de cada processo individual de aposentadoria. (Revogado pela Lei nº 16.201/2023)"

4. MORATÓRIA DA SOJA E INCENTIVOS FISCAIS ESTADUAIS

Destaque

É constitucional a "Moratória da Soja", **acordo setorial voluntário fundado na livre iniciativa e voltado à preservação ambiental**; e é legítima a lei estadual que condiciona novos benefícios fiscais à observância estrita do Código Florestal, **respeitadas as anterioridades anual e nonagesimal e a vedação de supressão de isenções onerosas** (Súmula 544/STF).

ADI 7.774/MT, Rel. Min. Flávio Dino, e ADI 7.775/RO, Rel. Min. Dias Toffoli, red. do acórdão Min. Flávio Dino, **Plenário**, por maioria, julgamento finalizado em 12/8/2026.



Caso Fático

Desde 2006, exportadores comprometem-se a não comprar soja de áreas desmatadas do bioma Amazônia: é a Moratória da Soja, pacto entre entidades privadas e poder público. Mato Grosso e Rondônia reagiram por lei, prevendo a revogação imediata de incentivos fiscais e de concessões de terras públicas para as empresas vinculadas a acordos mais restritivos que a legislação ambiental federal. As leis estaduais e a própria moratória, acusada de cartel de compra, desembarcaram juntas no STF. Pacto verde é conluio anticoncorrencial? E o estado pode fechar a torneira do fomento?

Conteúdo-Base

 **Lei n. 12.709/2024-MT, art. 3º, e Lei n. 5.837/2024-RO, art. 4º** (previam a revogação imediata dos benefícios fiscais e a anulação da concessão de terrenos públicos em caso de descumprimento; receberam interpretação conforme à Constituição).

 A moratória é exercício regular da livre iniciativa orientado pela defesa do meio ambiente, sem ilícito concorrencial ou cartel: produziu ganhos de produtividade e redução do desmatamento, e o próprio Estado brasileiro a chancela em foros internacionais como trunfo dos compromissos climáticos.

 Não há direito adquirido a benefícios fiscais futuros nem a terrenos públicos: o legislador local pode condicionar o fomento a critérios objetivos, como a observância do Código Florestal, no espaço da sua discricionariedade.

 A retirada ou redução de incentivos respeita as anterioridades anual e nonagesimal (Tema 1.383), e as isenções onerosas com prazo certo não podem ser suprimidas (Súmula 544/STF); determinou-se ainda a extinção, por falta de interesse processual, dos processos judiciais e administrativos, inclusive no CADE, fundados na suposta ilicitude da moratória.

Discussão e Entendimento Aplicado

 A acusação concorrencial parecia técnica: concorrentes que combinam de quem não comprar **praticariam boicote coletivo, figura clássica do direito antitruste**, com produtores do bioma pagando a conta do acerto alheio.

 A maioria do STF situou o pacto em outra prateleira: não há divisão de mercado nem fixação de preço, **há compromisso ambiental voluntário com participação do poder público**, de resultados reconhecidos na produtividade e na queda do desmatamento; e os processos que o atacavam foram extintos.

 Já as leis estaduais soavam como retaliação: cortar fomento de quem adere a padrão ambiental mais exigente **puniria a virtude para proteger o desmatamento legalizado**.

 A interpretação conforme reequilibró o jogo: o estado pode eleger critérios objetivos para o fomento, como o Código Florestal, **mas a retirada de incentivos obedece às anterioridades**



e poupa as isenções onerosas; a discricionariedade legislativa termina onde começam as garantias do contribuinte.

Como Será Cobrado em Prova

A propósito da "Moratória da Soja" e das leis estaduais que revogam incentivos fiscais de empresas vinculadas a acordos ambientais mais restritivos que a legislação federal:

A) configura o pacto ilícito concorrencial, caracterizado o boicote coletivo de compra entre as exportadoras.

B) é vedado aos estados condicionar o fomento público a critérios ambientais, matéria privativa da União.

C) há direito adquirido dos aderentes aos benefícios fiscais futuros, imunes à reorientação legislativa local.

D) a revogação de incentivos opera de imediato, inaplicáveis as anterioridades ao desfazimento de benesses fiscais.

E) o acordo setorial é constitucional, e a restrição estadual vale com respeito às anterioridades e às isenções onerosas.

Comentários:

A) Incorreta. O Plenário afastou o enquadramento antitruste: trata-se de exercício regular da livre iniciativa a serviço do meio ambiente, e os feitos fundados na suposta ilicitude, inclusive no CADE, foram extintos.

B) Incorreta. A fixação de critérios objetivos para o gozo do fomento estatal, como a observância do Código Florestal, insere-se na discricionariedade do legislador local.

C) Incorreta. Benefício fiscal futuro e terreno público não geram direito adquirido; o que existe são garantias na retirada dos incentivos em curso.

D) Incorreta. A supressão ou redução de benefícios observa as anterioridades anual e nonagesimal, na linha do Tema 1.383, além da proteção das isenções onerosas com prazo certo.

E) Correta. É a síntese das ADIs 7.774 e 7.775: moratória compatível com a Constituição e leis estaduais válidas mediante interpretação conforme, com as garantias do contribuinte preservadas (anterioridades e Súmula 544/STF).

Inteiro Teor

É constitucional a "Moratória da Soja" como acordo setorial voluntário fundado na autonomia privada e na livre iniciativa, voltado à preservação ambiental. Por outro lado, é legítima a atuação legislativa estadual que condiciona a fruição de novos benefícios fiscais à observância estrita do Código Florestal, desde que respeitados os princípios da anterioridade tributária (geral e nonagesimal) e a vedação à supressão unilateral de isenções concedidas sob condição onerosa (Súmula 544 do STF).



A “Moratória da Soja” consiste em um pacto firmado em 2006 entre entidades privadas (exportadores) e o poder público, pelo qual as empresas se comprometem a não comercializar soja oriunda de áreas desmatadas no bioma Amazônia. Tal ajuste não configura ilícito concorrencial ou cartel, mas exercício regular da livre iniciativa orientado pela defesa do meio ambiente, tendo produzido resultados positivos na produtividade e na redução do desmatamento. O próprio Estado brasileiro, em fóruns internacionais, chancela a validade dessa política como dado positivo para o cumprimento de compromissos ambientais.

Quanto às leis estaduais, que vedam incentivos fiscais e concessão de terras a empresas participantes de acordos mais restritivos que a legislação ambiental federal, o Tribunal entendeu que os estados podem fixar critérios para o gozo de fomento estatal. Não há direito adquirido a benefícios fiscais futuros nem à obtenção de terrenos públicos, inserindo-se essa decisão na esfera de discricionariedade do legislador local, desde que baseada em critérios objetivos como o Código Florestal.

Todavia, a aplicação dessas restrições no âmbito tributário deve observar as garantias constitucionais do contribuinte. Assim, a retirada ou redução de incentivos exige o respeito à anterioridade anual e nonagesimal (1). Ademais, isenções tributárias concedidas sob condição onerosa e com prazo certo não podem ser livremente suprimidas pelo ente político (Súmula 544/STF).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedentes as ações para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º da Lei nº 12.709/2024 do Estado de Mato Grosso (2) e ao art. 4º da Lei nº 5.837/2024 do Estado de Rondônia (3), nos termos das respectivas atas de julgamento. Por maioria, o Tribunal também reconheceu a compatibilidade da moratória da soja com a Constituição e determinou a extinção de processos judiciais e administrativos (incluindo no CADE), por ausência de interesse processual, que tenham como causa de pedir ou pressuposto, direto ou indireto, a ilicitude, inconstitucionalidade ou responsabilidade civil ou concorrencial decorrente da Moratória da Soja.

(1) Precedente citado: RE 1.473.645 RG (Tema 1.383 RG).

(2) Lei nº 12.709/2024 do Estado de Mato Grosso: “Art. 3º O descumprimento das disposições previstas nesta Lei resultará na revogação imediata dos benefícios fiscais concedidos e na anulação da concessão de terrenos públicos, sem prejuízo à restituição dos benefícios fruídos irregularmente no ano do calendário vigente, bem como a indenização pelo uso de terreno público concedido em desacordo com este diploma”.

(3) Lei nº 5.837/2024 do Estado de Rondônia: “Art. 4º O descumprimento das disposições previstas nesta Lei resultará na revogação imediata dos benefícios fiscais concedidos e na anulação da concessão de terrenos públicos, sem prejuízo à restituição dos benefícios fruídos irregularmente no ano do calendário vigente, bem como a indenização pelo uso de terreno público concedido em desacordo com este diploma”.
