



STF nº 1226

31 de agosto de 2026

Prof. Jean Vilbert

1. AUDITORES FISCAIS E SUBTETOS APÓS A REFORMA TRIBUTÁRIA

Destaque

Os auditores fiscais da administração tributária estadual, distrital e municipal **submetem-se ao teto e aos subtetos remuneratórios do art. 37, XI, da CF**, pois **NÃO constituem carreira de caráter nacional**, mesmo após a reforma tributária da EC n. 132/2023.

ADI 7.882/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, **Plenário**, por unanimidade, julgamento virtual finalizado em 18/8/2026.

Caso Fático

Godines, auditor fiscal de carreira estadual, via o contracheque esbarrar todo mês no subteto do governador, enquanto colegas da Receita Federal alcançavam o teto do STF. Com a reforma tributária e a arrecadação integrada do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a categoria enxergou a chance e levou a tese ao Supremo. Fiscalizar tributo agora seria função nacional, como a magistratura e o Ministério Público. De um lado, a integração federativa da arrecadação; de outro, o orçamento de cada ente. Qual dos dois define o limite do contracheque?

Conteúdo-Base

 **CF, art. 37, XI (redação da EC n. 41/2003)** *(o teto geral é o subsídio dos Ministros do STF; nos estados e municípios valem os subtetos do governador, dos deputados, dos desembargadores e do prefeito, conforme o Poder).*

 O sistema de subtetos prestigia a autonomia administrativa, financeira e política dos entes e a separação de poderes, permitindo soluções orçamentárias compatíveis com cada realidade regional (RE 609.381, Tema 480).

 Judiciário e Ministério Público exercem parcela direta da soberania una e indivisível, daí o tratamento nacional; a fiscalização tributária nasce da competência impositiva que a Constituição repartiu entre os entes, e a carreira segue o desenho descentralizado do Executivo a que se vincula.



📌 A EC n. 132/2023 integrou a arrecadação sem centralizar gestão de pessoal, remuneração, provimento ou regime disciplinar; atuação integrada não é nacionalização, como já ocorre na saúde e na segurança públicas.

Discussão e Entendimento Aplicado

📢 O paralelo invocado pela categoria tinha charme constitucional. Se juízes e promotores estaduais escapam do subteto por integrarem carreiras de índole nacional, **auditores que alimentam um imposto compartilhado por todos os entes mereceriam régua idêntica**, sobretudo depois que a reforma criou comitê gestor e arrecadação unificada.

⚖️ A analogia morre na origem das funções. Jurisdição e persecução penal emanam da soberania estatal, que não se reparte; **a competência de tributar foi expressamente dividida pela Constituição entre União, estados e municípios**, e o auditor fiscaliza o tributo do seu ente, pago pelo orçamento do seu ente.

⚖️ Quanto ao argumento da reforma, o texto da EC n. 132/2023 desmente a tese. Integrar sistemas de cobrança e criar instâncias de coordenação **não unifica planos de carreira nem estruturas remuneratórias**; cada fisco continua preso às receitas e às leis do seu ente, e o subteto respectivo permanece sendo a medida do contracheque.

Como Será Cobrado em Prova

Quanto à submissão dos auditores fiscais estaduais, distritais e municipais aos limites remuneratórios constitucionais, após a EC n. 132/2023:

- A) aplicam-se-lhes o teto do STF, reconhecido o caráter nacional da carreira com a reforma tributária.
- B) escapam dos subtetos, por força do art. 156-A da CF, os auditores vinculados ao comitê gestor do IBS.
- C) equiparam-se aos membros do Ministério Público, dada a simetria das funções essenciais ao Estado.
- D) o regime varia conforme o tributo fiscalizado, nacional para o IBS e local para os demais.
- E) permanecem sujeitos ao teto e aos subtetos do art. 37, XI, conforme a esfera federativa a que vinculados.

Comentários:

- A) Incorreta. Carreira nacional pressupõe função que decorre da soberania una; a fiscalização tributária espelha a competência impositiva repartida, e a reforma não mudou essa natureza.
- B) Incorreta. A adesão a estruturas de coordenação da arrecadação não altera o vínculo funcional e orçamentário de cada auditor com o próprio ente.



- C) Incorreta. O tratamento nacional de magistratura e MP tem raiz própria; nenhuma simetria foi reconhecida em favor dos fiscos locais.
- D) Incorreta. Não há regime híbrido por tributo; o limite remuneratório acompanha o ente empregador, seja qual for o imposto fiscalizado.
- E) Correta. À unanimidade, a ADI 7.882 assentou a constitucionalidade do art. 37, XI, e a plena sujeição dos auditores aos limites da respectiva esfera federativa.

Inteiro Teor

Os auditores fiscais da administração tributária estadual, distrital e municipal submetem-se ao teto e aos subtetos remuneratórios previstos no art. 37, XI, da Constituição Federal, haja vista que não constituem carreira de caráter nacional, mesmo após a reforma tributária implementada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023.

O sistema de subtetos remuneratórios inserido pela EC nº 41/2003 (CF, art. 37, XI) é compatível com o texto constitucional, pois prestigia a autonomia administrativa, financeira e política dos entes federados e o princípio da separação de poderes. A autonomia de estados e municípios para fixar tetos de menor valor em suas respectivas esferas permite-lhes desenhar soluções orçamentárias compatíveis com suas realidades financeiras e necessidades regionais, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais (1).

Diversamente do que ocorre com as carreiras do Poder Judiciário e do Ministério Público, os auditores fiscais não integram carreira de índole nacional, o que inviabiliza a aplicação uniforme do teto federal às suas remunerações. Enquanto aquelas carreiras se caracterizam pelo exercício de competências que decorrem direta e incontornavelmente da soberania estatal, una e indivisível, a atividade de fiscalização tributária fundamenta-se na competência impositiva que a própria Constituição repartiu e descentralizou entre os diversos entes federados. A carreira de auditoria fiscal, portanto, reflete o arranjo descentralizado do Poder Executivo ao qual está vinculada, estruturando-se a partir da autonomia administrativa, financeira e política de cada ente político.

Por fim, a EC nº 132/2023 (Reforma Tributária) não alterou essa realidade federativa. As integrações funcionais estabelecidas na reforma buscam modernizar e coordenar a arrecadação tributária, sem promover a centralização de gestão de pessoal ou a unificação de estruturas remuneratórias, planos de carreira, regras de provimento ou regimes disciplinares. Como ocorre nos sistemas de saúde e segurança públicas, a atuação integrada não equivale à nacionalização das carreiras envolvidas, as quais continuam vinculadas às receitas, aos orçamentos e às leis de cada ente federado.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação e assentou a constitucionalidade do art. 37, XI, da Constituição Federal (com redação dada pela EC nº 41/2003) (2), esclarecendo, assim, a plena submissão dos vencimentos dos auditores fiscais ao teto e aos subtetos remuneratórios, conforme a esfera federativa a que estão vinculados.

(1) Precedentes citados: RE 226.473, ADI 2.087 MC, RE 491.051 AgR, AI 716.442 AgR e RE 609.381 (Tema 480 RG).

(2) CF/1988: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade,



impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)".

2. MEDIDAS PROTETIVAS PARA TODA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Destaque

As medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha **aplicam-se a toda forma de violência contra a mulher baseada no gênero**, dentro ou fora do âmbito doméstico, familiar ou afetivo; o juízo materialmente incompetente **aprecia o pedido havendo risco imediato e remete os autos ao juízo competente**; a proteção alcança a violência política de gênero; e delegados e policiais podem conceder as medidas nas situações de urgência.

ARE 1.537.713/MG, Rel. Min. Edson Fachin, **Plenário**, por unanimidade, julgamento finalizado em 19/8/2026 (Tema 1.412 RG).

Caso Fático

Ivone registrou boletim de ocorrência contra o vizinho, convencido de um namoro que só existia na cabeça dele e autor de ameaças de morte cada vez mais explícitas. O pedido de medidas protetivas esbarrou numa leitura corrente da Lei n. 11.340/2006, feita para o âmbito doméstico, familiar ou de relação íntima de afeto, e vizinho não é marido, parente nem ex. "Preciso ter alguma relação com o agressor para merecer proteção?", resumiu a defesa da vítima ao levar o caso à repercussão geral.

Conteúdo-Base



 **Lei n. 11.340/2006, art. 19** (as medidas protetivas podem ser concedidas de imediato, independentemente de audiência, de tipificação penal, de inquérito ou de boletim de ocorrência, e vigoram enquanto persistir o risco).

 **Convenção de Belém do Pará** (compromisso do Estado brasileiro de prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher nas esferas pública e privada, incorporado com estatura supralegal).

 Tese 1: as medidas protetivas valem para toda violência de gênero, independentemente do cenário doméstico, familiar ou afetivo, aplicadas pelo juízo competente para avaliar o risco.

 Tese 2: apresentado o pedido a juízo materialmente incompetente, havendo risco imediato à integridade física ou psíquica, ele defere a medida e encaminha os autos à vara especializada, onde houver, para ratificação ou reforma.

 Tese 3: a violência política de gênero (Código Eleitoral, art. 326-B) também atrai a proteção, na competência da Justiça Eleitoral.

 Tese 4: a autoridade policial pode deferi-las nas urgências, nos termos da ADI 6.138.

Discussão e Entendimento Aplicado

 A leitura restritiva não era capricho. O art. 5º da lei desenha seu campo com três cenários (unidade doméstica, família e relação íntima de afeto), e **estender o microsistema a qualquer agressão de gênero pareceria reescrever a lei** que o legislador limitou de propósito.

 O parâmetro de julgamento, porém, não era só a lei interna. A Convenção de Belém do Pará obriga o Brasil a proteger a mulher da violência de gênero **nas esferas pública e comunitária, não apenas atrás da porta de casa**; ler o art. 19 de modo estreito produziria déficit protetivo e descumprimento de tratado supralegal.

 Das teses processuais, a mais engenhosa resolve o drama da porta errada. Juízo incompetente não devolve a vítima à fila; **deferir a proteção diante do risco imediato e depois remete os autos** para ratificação ou reforma pela vara especializada. Competência se corrige; feminicídio, não.

 O alcance completo aparece nas duas pontas finais. A candidata assediada por ser mulher encontra amparo na Justiça Eleitoral (art. 326-B do Código Eleitoral), e a mulher ameaçada numa sexta à noite **não precisa esperar o fórum abrir, porque delegado e policial podem conceder a medida**, como já validado na ADI 6.138.

Como Será Cobrado em Prova

Sobre o alcance das medidas protetivas de urgência da Lei n. 11.340/2006, conforme a repercussão geral:



- A) protegem a mulher contra a violência baseada no gênero, ainda que o agressor seja estranho ao convívio doméstico, familiar ou afetivo.
- B) restringem-se aos cenários doméstico, familiar e de relação íntima de afeto descritos na própria lei.
- C) dependem de inquérito instaurado e de tipificação penal definida para que o juiz possa concedê-las.
- D) devem ser indeferidas pelo juízo materialmente incompetente, com remessa dos autos sem exame do pedido.
- E) excluem a violência política de gênero, confinada às sanções próprias do Código Eleitoral.

Comentários:

- A) Correta. É a primeira tese do Tema 1.412, construída à luz da Convenção de Belém do Pará; a vítima de vizinho, colega ou desconhecido movido por razões de gênero tem direito à proteção.
- B) Incorreta. A leitura confinada aos três cenários legais gera déficit protetivo e viola compromissos internacionais de estatura supralegal, como assentou o Plenário.
- C) Incorreta. O art. 19, §§ 4º e 5º, dispensa tipificação, inquérito, ação penal e até boletim de ocorrência; as medidas são autônomas e vigoram enquanto durar o risco.
- D) Incorreta. Havendo risco imediato, o juízo incompetente defere a medida e só então encaminha os autos à vara especializada para ratificação ou reforma.
- E) Incorreta. A violência política de gênero (art. 326-B do Código Eleitoral) também atrai as medidas protetivas, com competência da Justiça Eleitoral.

Inteiro Teor

“1. As medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340/2006 aplicam-se a toda forma de violência contra a mulher baseada no gênero, independentemente de sua ocorrência no âmbito doméstico, familiar ou em relação íntima de afeto, devendo ser aplicadas pelo juízo competente para apreciar a situação de risco à integridade da ofendida;

2. O requerimento de medida protetiva de urgência apresentado a juízo materialmente incompetente deve ser apreciado em seu mérito, a fim de deferir a medida, quando houver risco imediato à integridade física ou psíquica da vítima, com o encaminhamento imediato dos autos ao juízo competente, à Vara Especializada em Violência contra a Mulher, onde houver, para ratificação ou reforma da decisão;

3. A proteção em face da violência de gênero contra a mulher compreende a violência política, fato tipificado no art. 326-B do Código Eleitoral, de competência, nesta hipótese, da justiça eleitoral;

4. Cabe a concessão de medidas protetivas inclusive por delegados de polícia ou agentes policiais, nos termos da ADI 6.138 (Relator Ministro Alexandre de Moraes), nas situações de urgência de ameaça ou violência de gênero contra a mulher.”



Em razão do compromisso de proteção às mulheres assumido pelo Estado brasileiro diante da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), as medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340/2006 não se restringem ao âmbito doméstico ou afetivo, abarcando toda forma de violência contra a mulher baseada em gênero.

A interpretação literal e restritiva no âmbito de aplicação das medidas protetivas de urgência previstas no art. 19 da Lei nº 11.340/2006 (1) resulta em déficit protetivo e em descumprimento de obrigações firmadas em tratados internacionais de direitos humanos incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro como estrutura supralegal. Desse modo, essas medidas protetivas devem ser também aplicadas aos fatos ocorridos nas esferas pública e comunitária.

Nesse contexto, à luz dos tratados internacionais de direitos humanos, a jurisprudência dessa Corte tem sido decisiva para consolidar uma leitura constitucional orientada a resguardar a proteção efetiva da mulher frente à violência baseada em gênero (2). É importante ressaltar que as medidas protetivas de urgência são autônomas e não dependem para sua aplicação do enquadramento penal formal ou da existência de ação penal em curso.

No caso, a vítima registrou o boletim de ocorrência na delegacia de polícia, solicitou aplicação de medidas protetivas de urgência, ressaltou as ameaças praticadas por vizinho, o qual acreditava manter com ela relacionamento amoroso e a teria ameaçado de morte.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, apreciando o Tema 1.412 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para reconhecer a possibilidade de aplicação das medidas protetivas de urgência da Lei nº 11.340/2006 a toda forma de violência contra a mulher baseada no gênero, independentemente de sua ocorrência no âmbito doméstico, familiar ou em relação íntima de afeto.

(1) Lei nº 11.340/2006: “Art. 19. As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida. § 1º As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas de imediato, independentemente de audiência das partes e de manifestação do Ministério Público, devendo este ser prontamente comunicado. § 2º As medidas protetivas de urgência serão aplicadas isolada ou cumulativamente, e poderão ser substituídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia, sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados. § 3º Poderá o juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida, conceder novas medidas protetivas de urgência ou rever aquelas já concedidas, se entender necessário à proteção da ofendida, de seus familiares e de seu patrimônio, ouvido o Ministério Público. § 4º As medidas protetivas de urgência serão concedidas em juízo de cognição sumária a partir do depoimento da ofendida perante a autoridade policial ou da apresentação de suas alegações escritas e poderão ser indeferidas no caso de avaliação pela autoridade de inexistência de risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes. (Incluído pela Lei nº 14.550, de 2023) § 5º As medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência. (Incluído pela Lei nº 14.550, de 2023) § 6º As medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes.”

(2) Precedentes citados: ADC 19, ADI 6.138 e ADI 7.267.



3. SEGURO OBRIGATÓRIO DE CARGAS A CARGO DO TRANSPORTADOR

Destaque

É constitucional a norma que atribui **exclusivamente aos transportadores a contratação dos seguros obrigatórios do transporte rodoviário de cargas** (Lei n. 11.442/2007, art. 13, na redação da Lei n. 14.599/2023): **opção legítima do legislador na regulação da atividade econômica**, sem eliminação da concorrência nem restrição desproporcional à liberdade contratual.

ADI 7.579/DF, Rel. Min. Nunes Marques, **Plenário**, por unanimidade, julgamento virtual finalizado em 18/8/2026.

Caso Fático

Durante anos, o caminhoneiro Jaiminho rodou sob apólices e planos de gerenciamento de risco escolhidos pelos donos das cargas, cada embarcador com suas exigências, seus custos e suas seguradoras. A Lei n. 14.599/2023 inverteu a chave e entregou ao transportador a contratação dos três seguros obrigatórios do setor (danos à carga, desaparecimento e danos a terceiros). Parte do mercado reagiu na ação direta, em nome da livre iniciativa e da autonomia contratual dos embarcadores.

Conteúdo-Base

 **Lei n. 11.442/2007, art. 13 (redação da Lei n. 14.599/2023)** *(são de contratação obrigatória pelos transportadores os seguros RCTR-C, RC-DC e RC-V; o dono da mercadoria conserva o seguro facultativo e pode exigir medidas adicionais, arcando com os custos).*

 **CF, arts. 22, VII, IX e XI, 170 e 174** *(competência privativa da União para seguros, transporte e trânsito; livre iniciativa e livre concorrência submetidas à função normativa e reguladora do Estado).*

 Restrições legislativas razoáveis à atividade econômica são admitidas para corrigir assimetrias entre agentes e assegurar o funcionamento do mercado (ADI 6.218, Tema 970); a escolha do responsável pela contratação está no espaço de conformação do legislador.

 A nova sistemática reduz a multiplicidade de apólices, fortalece o transportador na negociação das coberturas e preserva a contratação facultativa pelos embarcadores.

Discussão e Entendimento Aplicado

 Para os autores da ação, o Estado havia escolhido um vencedor no balcão. Retirar do dono da carga a gestão do próprio risco **feriria a autonomia da vontade no coração do contrato de transporte**, encarecendo a logística sem ganho visível de proteção.



⚖ Livre iniciativa não é fim em si mesma. O modelo anterior empilhava sobre o caminhoneiro apólices e planos de gerenciamento ditados por cada embarcador, **assimetria que o legislador podia legitimamente corrigir** ao concentrar no transportador a contratação dos seguros da sua responsabilidade.

⚖ Sobre o alcance real da mudança, vale o inventário do que permaneceu intacto. O embarcador segue livre para o seguro facultativo da mercadoria, pode exigir medidas adicionais pagando por elas e fiscaliza a apólice do transportador; **concorrência e segurança viária não sofreram um arranhão**, e a improcedência foi unânime.

Como Será Cobrado em Prova

No tocante à norma que impõe aos transportadores rodoviários de carga a contratação exclusiva dos seguros obrigatórios do setor:

- A) viola a livre iniciativa, por retirar do proprietário da carga a gestão contratual do próprio risco.
- B) é inconstitucional na origem, ausentes relevância e urgência na medida provisória convertida.
- C) é válida, inserida no espaço de conformação do legislador e na função reguladora do Estado.
- D) vale para os seguros de dano à carga, mas não para a cobertura de danos corporais a terceiros.
- E) depende de comprovação atuarial de redução dos prêmios para que a exclusividade se sustente.

Comentários:

- A) Incorreta. A autonomia contratual dos embarcadores foi preservada no essencial (seguro facultativo, exigências adicionais custeadas); a restrição imposta é razoável e proporcional.
- B) Incorreta. O STF entendeu que nenhuma ausência manifesta dos pressupostos da medida provisória foi identificada (a barra aqui é bem baixa, como se percebe), tampouco desvio de finalidade ou abuso de poder político.
- C) Correta. A definição de quem contrata os seguros obrigatórios cabe ao legislador federal (CF, art. 22, VII, IX e XI), e a opção corrigiu assimetrias sem eliminar a concorrência.
- D) Incorreta. Os três seguros do art. 13 (carga, desaparecimento e danos a terceiros) ficaram sob contratação do transportador, sem distinção.
- E) Incorreta. Prova atuarial não foi erigida em condição de validade; bastou o juízo de razoabilidade sobre a correção das distorções do modelo anterior.



Inteiro Teor

É constitucional – por constituir opção político-normativa legítima e razoável, inserida no espaço de conformação do legislador e na função reguladora do Estado sobre a atividade econômica – norma que atribui exclusivamente aos transportadores a contratação dos seguros obrigatórios relacionados ao transporte rodoviário de cargas.

A Constituição Federal atribui privativamente à União competência para legislar sobre seguros, diretrizes da política nacional de transportes e trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, VII, IX e XI). No exercício dessa atribuição, cabe ao legislador federal disciplinar o regime de contratação dos seguros obrigatórios relacionados ao transporte rodoviário de cargas, observados os princípios que regem a ordem econômica. Nesse contexto, a livre iniciativa, a autonomia da vontade e a livre concorrência não possuem caráter absoluto nem constituem fins em si mesmas, submetendo-se à atividade normativa e reguladora do Estado e à harmonização com os demais valores constitucionalmente protegidos (CF/1988, arts. 170 e 174).

Conforme a jurisprudência desta Corte (1), o exercício da atividade econômica pode ser submetido a restrições legislativas razoáveis e proporcionais, destinadas a corrigir assimetrias entre os agentes econômicos e assegurar o adequado funcionamento do mercado. Nesse sentido, a definição do responsável pela contratação dos seguros obrigatórios no transporte rodoviário de cargas insere-se no espaço de conformação do legislador, desde que não elimine a concorrência, nem imponha limitações desproporcionais à liberdade contratual.

Na espécie, a norma impugnada atribuiu aos transportadores a contratação dos seguros obrigatórios destinados à cobertura de perdas ou danos causados às cargas, de seu desaparecimento e dos danos materiais ou corporais provocados a terceiros. A alteração buscou corrigir distorções do modelo anterior, reduzir a multiplicidade de apólices e planos de gerenciamento de riscos impostos aos transportadores e fortalecer a participação desses profissionais na negociação das coberturas securitárias, sem impedir que os proprietários das mercadorias contratem seguros facultativos ou exijam medidas adicionais de proteção. A nova sistemática, portanto, não elimina a concorrência, não restringe desproporcionalmente a autonomia contratual dos embarcadores e tampouco compromete a vida e a segurança dos motoristas, a segurança nas estradas ou a saúde dos consumidores.

Por fim, não se verificou manifesta ausência dos requisitos de relevância e urgência para a edição da medida provisória que deu origem ao diploma impugnado, nem desvio de finalidade ou abuso de poder político (2).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação para declarar a constitucionalidade do art. 13 da Lei nº 11.442/2007, na redação conferida pela Lei nº 14.599/2023 (3).

(1) Precedentes citados: ADI 6.218, ADI 4.613 e RE 732.686 (Tema 970 RG).

(2) Precedentes citados: ADI 7.093, ADI 6.534, ADI 5.599, ADI 5.018, ADI 4.717 e ADI 2.425.

(3) Lei nº 11.442/2007: “Art. 13. São de contratação obrigatória dos transportadores, prestadores do serviço de transporte rodoviário de cargas, os seguros de: I - Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário de Carga (RCTR-C), para cobertura de perdas ou danos causados à carga transportada em consequência de acidentes com o veículo transportador, decorrentes de colisão, de abalroamento, de tombamento, de capotamento, de incêndio ou de explosão; II - Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário por Desaparecimento de Carga (RC-DC), para cobertura de roubo, de furto simples ou qualificado, de apropriação



indébita, de estelionato e de extorsão simples ou mediante sequestro sobrevivendo à carga durante o transporte; e III - Responsabilidade Civil de Veículo (RC-V), para cobertura de danos corporais e materiais causados a terceiros pelo veículo automotor utilizado no transporte rodoviário de cargas. § 1º Os seguros previstos nos incisos I e II do *caput* deste artigo deverão estar vinculados a Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR), estabelecido de comum acordo entre o transportador e sua seguradora, observado que o contratante do serviço de transporte poderá exigir obrigações ou medidas adicionais, relacionadas a operação e/ou a gerenciamento, arcando este com todos os custos e despesas inerentes a elas. § 2º Os seguros previstos nos incisos I, II e III do *caput* deste artigo não excluem nem impossibilitam a contratação facultativa pelo transportador de outras coberturas para quaisquer perdas ou danos causados à carga transportada não contempladas nos referidos seguros. § 3º O seguro de que trata o inciso III do *caput* deste artigo poderá ser feito em apólice globalizada que envolva toda a frota do segurado, com cobertura mínima de 35.000 DES (trinta e cinco mil direitos especiais de saque) para danos corporais e de 20.000 DES (vinte mil direitos especiais de saque) para danos materiais. § 4º No caso de subcontratação do TAC: I - os seguros previstos nos incisos I e II do *caput* deste artigo deverão ser firmados pelo contratante do serviço emissor do conhecimento de transporte e do manifesto de transporte, sendo o TAC considerado preposto do tomador de serviços, não cabendo sub-rogação por parte da seguradora contra este; II - o seguro previsto no inciso III do *caput* deste artigo deverá ser firmado pelo contratante do serviço, por viagem, em nome do TAC subcontratado. § 5º Os seguros previstos nos incisos I e II do *caput* deste artigo serão contratados mediante apólice única para cada ramo de seguro, por segurado, vinculados ao respectivo RNTR-C. § 6º Para fixação dos prejuízos advindos à carga transportada, deverá ser realizada a vistoria conjunta, pelo contratante do frete e pelo transportador, bem como pelas respectivas seguradoras, quando couber, consoante o disposto no parágrafo único do art. 7º desta Lei. § 7º Todos os embarques realizados por transportadores, pessoas físicas ou jurídicas, devem possuir as devidas coberturas securitárias nos termos e condições deste artigo. § 8º O proprietário da mercadoria, contratante do frete, independentemente da contratação pelo transportador dos seguros que cobrem suas responsabilidades previstos nos incisos I e II do *caput* deste artigo, poderá, a seu critério, contratar o seguro facultativo de transporte nacional para cobertura das perdas e danos dos bens e mercadorias de sua propriedade. § 9º O proprietário da mercadoria poderá, na contratação do frete, exigir do transportador a cópia da apólice de seguro com as condições, o prêmio e o gerenciamento de risco contratados. (Redação dada pela Lei nº 14.599, de 2023)“

4. REMISSÃO DE MULTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS POR LEI DO EXECUTIVO

Destaque

São inconstitucionais as leis estaduais de iniciativa do Executivo que concedem **remissão a débitos não tributários decorrentes de ressarcimentos, devoluções e multas aplicados pelo Tribunal de Contas**: há invasão da iniciativa legislativa da Corte de Contas e ofensa à



razoabilidade, à proporcionalidade e à moralidade administrativa; **a lei posterior de iniciativa do próprio TCE não convalida os atos praticados**, vedada a constitucionalidade superveniente.

ADI 7.446/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, **Plenário**, por unanimidade, julgamento virtual finalizado em 18/8/2026.

Caso Fático

Duas leis catarinenses, ambas gestadas no Executivo, perdoaram em bloco os débitos de até R\$ 20.000,00 e depois R\$ 30.000,00 por processo impostos pelo TCE-SC a gestores de recursos repassados, entre multas, ressarcimentos e devoluções, extinguindo até as cobranças já ajuizadas. Anos depois, uma terceira lei, agora de iniciativa da própria Corte de Contas, excluiu as multas do perdão, mas convalidou tudo o que se fizera sob as anteriores. O controle externo sancionou, o legislador apagou. Sobra alguma coisa do sistema de responsabilidade?

Conteúdo-Base

 **Leis n. 17.878/2019, art. 19, n. 18.319/2021, art. 37, e n. 18.851/2024, todas de Santa Catarina** (*remissão de débitos não tributários aplicados pelo TCE-SC abaixo de R\$ 20.000,00 e R\$ 30.000,00 por processo; a última, de iniciativa da Corte de Contas, convalidava os atos praticados sob as duas primeiras*).

 Os Tribunais de Contas detêm iniciativa privativa para o processo legislativo sobre sua organização e funcionamento, o que abrange medidas que interfiram na efetividade das suas sanções (ADI 6.846, ADI 5.323).

 Perdão concedido sem exame de economicidade ou eficiência da cobrança esvazia o núcleo do controle externo e afronta razoabilidade, proporcionalidade e moralidade administrativa.

 Salvo hipótese excepcionalíssima, não existe constitucionalidade superveniente; declaradas inconstitucionais as três leis, o TCE-SC restabelece os débitos e o ente legitimado (Tema 642) retoma as cobranças, suspensa a prescrição.

Discussão e Entendimento Aplicado

 O discurso oficial vendia gestão racional. Cobrar judicialmente dívidas pequenas custaria mais do que o valor recuperado, e **o perdão em faixas seria mera limpeza de estoque de créditos antieconômicos**, prática corriqueira nos fiscos.

 A comparação com a remissão tributária esconde o essencial. Multa de Tribunal de Contas não é receita atrasada, é sanção do controle externo; **quem perdoa a sanção alheia por lei própria interfere no funcionamento de outro órgão**, matéria cuja iniciativa a jurisprudência reserva à Corte sancionadora.

 Nem o conteúdo se salvaria com a iniciativa correta. Os perdões vieram sem qualquer análise de economicidade ou eficiência da cobrança, em faixas generosas e com extinção de processos



em curso, **arbitrariedade que fere de frente a moralidade administrativa** e desarma o sistema de responsabilização.

⚖️ Quanto à lei reparadora de 2024, o vício veio no vagão de trás. Ao convalidar os atos praticados sob as normas defeituosas, **pretendeu ressuscitar o que nasceu morto**, e a teoria da constitucionalidade superveniente segue rejeitada; os débitos voltam, e as cobranças recomeçam com a prescrição suspensa.

Como Será Cobrado em Prova

Acerca de lei estadual, de iniciativa do Poder Executivo, que perdoa débitos não tributários oriundos de multas, ressarcimentos e devoluções impostos pelo Tribunal de Contas:

- A) é válida, pois a remissão de créditos do estado é matéria orçamentária típica do chefe do Executivo.
- B) é inconstitucional, por usurpar a iniciativa da Corte de Contas e vulnerar a moralidade administrativa.
- C) convalida-se por lei posterior de iniciativa do próprio Tribunal de Contas que ratifique os atos praticados.
- D) sustenta-se quanto aos ressarcimentos, restrito o vício à parcela relativa às multas.
- E) produz efeitos até a declaração de inconstitucionalidade, preservadas as extinções de cobrança já operadas.

Comentários:

- A) Incorreta. Débito imposto pelo controle externo não é crédito orçamentário comum; medidas que atinjam a efetividade das sanções do TCE dependem de iniciativa da própria Corte.
- B) Correta. A dupla fundamentação da ADI 7.446 une o vício formal (iniciativa usurpada) ao material (perdão arbitrário, sem exame de economicidade, contra razoabilidade, proporcionalidade e moralidade).
- C) Incorreta. A lei catarinense de 2024 tentou exatamente isso e caiu; fora de hipótese excepcionalíssima, não se admite constitucionalidade superveniente.
- D) Incorreta. O perdão de ressarcimentos e devoluções incorreu nos mesmos vícios; a declaração alcançou as três leis por inteiro.
- E) Incorreta. O Plenário determinou o restabelecimento imediato dos débitos e a retomada das cobranças pelo ente legitimado do Tema 642, com o prazo prescricional suspenso.

Inteiro Teor

São inconstitucionais – por invadir a prerrogativa de iniciativa legislativa do Tribunal de Contas estadual, bem como violar os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade administrativa – normas estaduais de iniciativa do Poder Executivo que



concedem remissão a débitos não tributários, decorrentes de ressarcimentos, devoluções e multas, aplicados pelo Tribunal de Contas do Estado.

Conforme a jurisprudência desta Corte (1), os Tribunais de Contas têm iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo sobre sua organização, sua estrutura interna e seu funcionamento, o que inclui a iniciativa para medidas que visem interferir na efetividade das sanções aplicadas.

Por outro lado, não é possível convalidar, por lei de iniciativa legislativa do Tribunal de Contas, atos praticados sob autorização de normas inconstitucionais, por vício de iniciativa. É que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (2), salvo hipótese excepcionalíssima, não reconhece a teoria da constitucionalidade superveniente de leis inconstitucionais.

No caso, as leis estaduais, ambas de iniciativa do Poder Executivo, conferiram remissão de débitos não tributários decorrentes de ressarcimentos, devoluções e multas aplicadas pela Corte de Contas, cujo valor inicial fosse inferior a R\$ 20.000,00 (Lei nº 17.878/2019) ou R\$ 30.000,00 (Lei nº 18.319/2021), por processo, extinguindo-se, conseqüentemente, qualquer procedimento administrativo ou judicial atinente à cobrança de tais valores.

Desse modo, essas normas esvaziaram o elemento central do sistema de responsabilidade a cargo do controle externo, qual seja, o sancionamento dos agentes infratores. Por conseguinte, concederam de forma arbitrária o perdão, sem considerar a economicidade ou a eficiência da cobrança de débitos, o que efetivamente implica violação dos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade administrativa.

A Lei nº 18.851/2024 do Estado de Santa Catarina (3), de iniciativa da Corte de Contas, a fim de sanar o vício de iniciativa de que padeciam as leis anteriormente mencionadas, excluiu da "remissão" as multas aplicadas, mas convalidou, nos termos de seu art. 2º, os atos praticados com fundamento no art. 19 da Lei nº 17.878/2019 (4), e no art. 37 da Lei nº 18.319/2021 (5).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para: 1) declarar a inconstitucionalidade material da Lei nº 18.851/2024 do Estado de Santa Catarina; 2) declarar, também, a inconstitucionalidade, formal e material, dos artigos 19 da Lei nº 17.878/2019 e 37 da Lei nº 18.319/2021 do Estado de Santa Catarina, revogados pelo art. 4º da Lei nº 18.851/2024, a fim de evitar o efeito repristinatório de normas igualmente incompatíveis com a Constituição Federal; e, 3) determinar que o TCE-SC adote providências para o imediato restabelecimento dos débitos alcançados pelos dispositivos impugnados, bem como que o ente legitimado nos termos do RE 1.003.433/RJ (Tema 642 da Repercussão Geral) adote as ações de cobrança pertinentes, observada a suspensão do prazo prescricional.

(1) Precedentes citados: ADI 6.846, ADI 5.323 e ADI 4418.

(2) Precedentes citados: AI 620.557 AgR, RE 474.267 e ARE 683849 AgR.

(3) Lei nº 18.851/2024 do Estado de Santa Catarina: "Art. 1º Ficam remitidos os débitos não tributários oriundos de recursos repassados pela Lei nº 13.336, de 8 de março de 2005, e pela Lei nº 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, decorrentes de ressarcimento ou devoluções aplicados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), inscritos ou não em dívida ativa, inclusive os ajuizados até o dia 30 de novembro de 2021, cujo valor inicial seja inferior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por processo. § 1º Os débitos imputados até a data de 30 de novembro de 2021, em processos que se enquadram no descrito no *caput*, analisados e julgados pelo Tribunal de Contas do Estado, cujo valor originário seja igual ou inferior ao limite



fixado, serão, de igual forma, remetidos, extinguindo-se a responsabilidade solidária dos responsáveis pela concessão e dos tomadores dos recursos, ainda que inscritos em dívida ativa. § 2º O disposto neste artigo não confere qualquer direito à restituição ou compensação de importância já recolhida, exceto os pagamentos efetuados em duplicidade. Art. 2º Ficam convalidados os atos praticados com fundamento no art. 19 da Lei nº 17.878, de 27 de dezembro de 2019, e no art. 37 da Lei nº 18.319, de 30 de dezembro de 2021. Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 4º Ficam revogados: I – o art. 19 da Lei nº 17.878, de 27 de dezembro de 2019; e II – o art. 37 da Lei nº 18.319, de 30 de dezembro de 2021.”

(4) Lei nº 17.878/2019 do Estado de Santa Catarina: “Art. 19. Ficam remetidos os débitos não tributários oriundos de recursos repassados pela Lei nº 13.336, de 8 de março de 2005, e pela Lei nº 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, inclusive os decorrentes de ressarcimento ou devoluções e multas, aplicados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, inscritos ou não em dívida ativa, inclusive os ajuizados, até o dia 31 de dezembro de 2018, cujo valor inicial seja inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).”

(5) Lei nº 18.319/2021 do Estado de Santa Catarina: “Art. 37. Ficam remetidos os débitos não tributários oriundos de recursos repassados pela Lei nº 13.336, de 8 de março de 2005, e pela Lei nº 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, inclusive os decorrentes de ressarcimento ou devoluções e multas, aplicados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), inscritos ou não em dívida ativa, inclusive os ajuizados, até o dia 30 de novembro de 2021, cujo valor inicial seja inferior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por processo.”

5. IPVA DAS LOCADORAS: RESPONSÁVEIS, DOMICÍLIO E LEASING

Destaque

Lei ordinária estadual **NÃO pode criar hipóteses de responsabilidade tributária de terceiros além da moldura do CTN** (reserva de lei complementar, CF, art. 146, III), nem cobrar IPVA de locadora sediada em outro estado pela mera presença do veículo ou pelo domicílio do locatário; **no arrendamento mercantil, o imposto é devido no domicílio do arrendatário**, nos limites do Tema 708.

ADI 4.376/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, **Plenário**, por maioria, julgamento virtual finalizado em 18/8/2026.

Caso Fático

A Rodaleve, locadora sediada em Minas, viu São Paulo cobrar IPVA dos carros que cruzavam a divisa para atender clientes paulistas, com um arsenal completo na lei local. Novo fato gerador quando o veículo usado fosse “colocado à disposição para locação” no estado, domicílio fiscal definido pelo endereço do locatário e responsabilidade solidária despejada sobre sócios,



gerentes, locatários e até o agente público que assinasse o contrato de locação oficial. Já Dona Clotilde, arrendatária paulista de um carro em leasing, pagava o imposto em São Paulo sem discutir. A lei acertou em algum ponto?

Conteúdo-Base

 **CF, arts. 146, III, e 155, III; CTN, arts. 128, 134 e 135** (*normas gerais de responsabilidade tributária são matéria de lei complementar; o responsável exige vínculo com o fato gerador que lhe permita repassar o ônus ao contribuinte, e a responsabilidade de terceiros pressupõe intervenção, omissão ou ato com excesso de poderes*).

 São inconstitucionais as solidariedades criadas pela Lei paulista n. 13.296/2008 (locatário e seus sócios, dirigentes da locadora, agente público contratante), por extrapolarem a moldura federal sem as condições dos arts. 134 e 135 do CTN.

 É inconstitucional o fato gerador na data da locação, em território paulista, de veículo usado registrado noutro estado, por gerar bitributação no mesmo exercício, e inválida a eleição de domicílio pela presença física do bem ou pelo endereço do locatário; o IPVA pertence ao estado da sede ou domicílio tributário da proprietária (Tema 708).

 É constitucional, com interpretação conforme, a regra do leasing: o arrendatário detém a posse direta e exterioriza a capacidade contributiva, pagando o imposto no seu domicílio.

Discussão e Entendimento Aplicado

 A guerra fiscal explicava a criatividade paulista. Locadoras registram frotas inteiras em estados de alíquota baixa e faturam onde o imposto não entra, **e São Paulo tentou puxar para si a receita dos carros que trabalham no seu território**, multiplicando responsáveis para garantir o recebimento.

 Mas as engenharias precisam passar pela porta estreita do art. 146, III. Responsabilidade tributária de terceiro se cria dentro da moldura do CTN, com vínculo que permita repassar o ônus ao contribuinte, **e não alcança sócio, gerente ou funcionário público apenas por sua posição**; a segurança jurídica do sistema depende dessa contenção.

 No critério espacial, a maioria aplicou régua conhecida. Desde o Tema 708, o imposto acompanha a sede da empresa proprietária, **e presença física do carro ou endereço do cliente não deslocam a competência**; tributar o veículo mineiro alugado a paulista significaria cobrar duas vezes o mesmo bem no mesmo ano.

 O leasing escapou por ter outra lógica. Ali o arrendatário usa e frui o bem como um quase proprietário, revelando a riqueza que o imposto quer alcançar, **e por isso paga no próprio domicílio**, com uma só condição imposta na interpretação conforme, a de que esse domicílio esteja em território paulista.



Como Será Cobrado em Prova

Relativamente ao IPVA exigido de empresa locadora de veículos sediada em outro estado:

- A) vale a responsabilidade solidária de sócios e dirigentes, dado o interesse comum na atividade locatícia.
- B) o novo fato gerador na locação do veículo usado em território de outro estado evita a evasão e convalida a cobrança.
- C) o domicílio do locatário define validamente o local do pagamento, aproximando o tributo do uso do bem.
- D) a cobrança é indevida, permanecendo a competência com o estado da sede ou domicílio tributário da proprietária.
- E) fica livre ao legislador estadual o critério espacial até que sobrevenha lei complementar nacional.

Comentários:

- A) Incorreta. Interesse econômico genérico não cria solidariedade; sem os filtros que o CTN impõe à responsabilização de terceiros, a lei ordinária estadual invadiu a reserva de lei complementar.
- B) Incorreta. O gatilho da locação em território paulista autoriza bitributação do mesmo veículo no mesmo exercício e cobrança fora do domicílio do contribuinte, na contramão do Tema 708.
- C) Incorreta. O veículo permanece vinculado à locadora proprietária; o endereço do cliente não desloca o critério espacial do imposto.
- D) Correta. A competência acompanha a sede ou o domicílio tributário da empresa proprietária, como fixado no Tema 708 e reafirmado na ADI 4.376.
- E) Incorreta. A moldura já existe (CF, art. 155, III, e jurisprudência vinculante); a liberdade estadual esbarra nela desde logo, sem espaço para experimentos até lei futura.

Inteiro Teor

São inconstitucionais – por invadirem reserva de lei complementar (CF/1988, art. 146, III) e comprometerem o princípio da segurança jurídica – dispositivos de lei ordinária estadual que, a pretexto de regulamentarem o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), inovam no ordenamento jurídico criando hipóteses de responsabilidade tributária de terceiros, que ultrapassam os limites fixados nas regras matrizes estabelecidas no Código Tributário Nacional (CTN/1966).

A extrapolação dos limites contidos em normas gerais de responsabilidade tributária no CTN/1966 compromete o princípio da segurança jurídica, além de configurar invasão de matéria reservada ao legislador complementar (1).

Nesse sentido, são inconstitucionais os dispositivos da lei estadual impugnada que atribuem responsabilidade tributária solidária pelo pagamento do IPVA e acréscimos legais: (i) à pessoa jurídica de direito privado e ao sócio, diretor, gerente ou administrador que tomar em locação



veículo para uso em seu âmbito de abrangência; (ii) ao sócio, diretor, gerente, administrador ou responsável pela empresa locadora relativamente aos veículos locados ou colocados à disposição para locação na localidade; e (iii) ao agente público responsável pela contratação de locação de veículo, para uso no respectivo estado por pessoa jurídica de direito público. A responsabilidade solidária estipulada é inconstitucional por ampliar indevidamente o instituto jurídico para além dos parâmetros estabelecidos no referido Código.

Além disso, os preceitos estaduais especificados estendem indevidamente as hipóteses de responsabilidade tributária de terceiros para além da moldura estabelecida na legislação federal (CTN/1966, arts. 128, 134 e 135) (2). Também não trazem condições que vinculam a conduta do terceiro ao tributo não pago, percebidas nas disposições gerais dos arts. 134, *caput*, e 135, *caput*, do CTN/1966: (i) limitação da responsabilidade aos “atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis” (art. 134) e (ii) surgimento da responsabilidade em face de “atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos” (art. 135).

Quanto aos limites normativos para a atribuição de responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa (CTN/1966, art. 128), o vínculo exigido ao fato gerador da respectiva obrigação não é qualquer nexo, e sim o de natureza que assegure ao terceiro a possibilidade efetiva de repassar o ônus financeiro do tributo ao contribuinte – por meio de retenção, desconto ou repasse contratual – sem que o patrimônio do responsável seja definitivamente onerado.

É materialmente inconstitucional dispositivo de lei estadual que considera ocorrido o fato gerador do IPVA na data em que o veículo usado de propriedade de empresa locadora, registrado anteriormente em outro estado, for locado ou colocado à disposição para locação em seu território.

O preceito permite a dupla tributação (bitributação) de um mesmo veículo em um mesmo ano calendário. Além disso, autoriza o recolhimento do IPVA em estado diverso daquele em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário, em frontal dissonância com o decidido no RE 1.016.605 (Tema 708 RG).

São inconstitucionais – por violarem o art. 155, III, da CF/1988 – dispositivos de lei estadual, relativos ao IPVA, que permitem a eleição de domicílio da pessoa jurídica de direito privado proprietária do veículo com base na mera presença física do bem ou no local do domicílio do locatário.

A legislação estadual amplia indevidamente o campo de incidência do tributo quando autoriza a cobrança do IPVA justificada no local do veículo ou no domicílio do locatário. Isso, porque tal débito deve estar restrito ao estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário, pois o veículo permanece vinculado à empresa locadora (proprietária), e não à pessoa jurídica que alugou o automóvel.

Observa-se a ampliação inconstitucional do critério espacial do IPVA ao se permitir que o estado tribute veículos de empresas sediadas em outras unidades da Federação, sob o argumento de que o veículo está “disponível para entrega” ou vinculado ao domicílio de um locatário.

É constitucional dispositivo de lei estadual que estabelece ser devido o IPVA no local do domicílio ou residência do arrendatário nas situações em que a propriedade do veículo seja de empresa de arrendamento mercantil (leasing).

O IPVA decorre da propriedade, do domínio útil ou da posse do veículo e a indicação do arrendatário no leasing como contribuinte do IPVA mostra-se constitucional, pois ele, assim



como o devedor fiduciante, detém a posse direta do veículo e exerce concretamente os poderes de uso e fruição do bem, portanto, exterioriza a capacidade contributiva relacionada à propriedade do automóvel.

Todavia, em observância à jurisprudência desta Corte (Tema 708 RG), a competência tributária estadual deve alcançar apenas os casos em que o arrendatário possua sede ou domicílio tributário em seu território, vedada a cobrança do IPVA em situações diversas, ainda que o veículo esteja temporariamente presente no estado.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, declarou a perda de objeto da ação direta quanto ao art. 9º, § 1º, da Lei nº 13.296/2008 do Estado de São Paulo, tendo em vista sua revogação. Na sequência, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta proposta contra dispositivos da referida lei paulista, para: (i) declarar a inconstitucionalidade material do art. 3º, X, b, bem como de seu parágrafo único (3); (ii) declarar a inconstitucionalidade formal das alíneas a, b e c do item 2 do § 1º, bem como do § 7º, todos do art. 4º (4); (iii) declarar a inconstitucionalidade formal, por invasão da reserva de lei complementar, da expressão “sócio, diretor, gerente ou administrador”, constante no inciso X, bem como do inciso IX, em sua integralidade, todos do art. 6º (5); (iv) declarar a inconstitucionalidade do inciso VIII do art. 6º (6), por violação ao art. 146, III, a, da CF/1988, à luz da orientação firmada pelo Plenário (7); e (v) conferir interpretação conforme à Constituição ao § 6º do art. 4º (8), de modo que a expressão “local do domicílio ou residência do arrendatário” seja compreendida à luz do Tema 708 da repercussão geral (RE 1.016.605), alcançando a competência tributária de São Paulo apenas os casos em que o arrendatário possua sede ou domicílio tributário no território paulista.

(1) 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; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;”

(2) CTN/1966: “Art. 128. Sem prejuízo do disposto neste capítulo, a lei pode atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação. (...) Art. 134. Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis: I – os pais, pelos tributos devidos por seus filhos menores; II – os tutores e curadores, pelos tributos devidos por seus tutelados ou curatelados; III – os administradores de bens de terceiros, pelos tributos devidos por estes; IV – o inventariante, pelos tributos devidos pelo espólio; V – o síndico e o comissário, pelos tributos devidos pela massa falida ou pelo concordatário; VI – os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício; VII – os sócios, no caso de liquidação de sociedade de pessoas. Parágrafo único. O disposto neste artigo só se aplica, em matéria de penalidades, às de caráter moratório. Art. 135. São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos: I – as pessoas referidas no artigo anterior; II – os mandatários, prepostos e empregados; III – os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado.”



(3) Lei nº 13.296/2008 do Estado de São Paulo: "Artigo 3º - Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto: (...) X - relativamente a veículo de propriedade de empresa locadora: (...) b) na data em que vier a ser locado ou colocado à disposição para locação no território deste Estado, em se tratando de veículo usado registrado anteriormente em outro Estado; (...) Parágrafo único - O disposto no inciso X deste artigo aplica-se às empresas locadoras de veículos qualquer que seja o seu domicílio, sem prejuízo da aplicação das disposições dos incisos II a IX, no que couber."

(4) Lei nº 13.296/2008 do Estado de São Paulo: "Artigo 4º - O imposto será devido no local do domicílio ou da residência do proprietário do veículo neste Estado. § 1º - Para os efeitos desta lei, considerar-se-á domicílio: (...) 2 - se o proprietário for pessoa jurídica de direito privado: a) o estabelecimento situado no território deste Estado, quanto aos veículos automotores que a ele estejam vinculados na data da ocorrência do fato gerador; b) o estabelecimento onde o veículo estiver disponível para entrega ao locatário na data da ocorrência do fato gerador, na hipótese de contrato de locação avulsa; c) o local do domicílio do locatário ao qual estiver vinculado o veículo na data da ocorrência do fato gerador, na hipótese de locação de veículo para integrar sua frota; (...) § 7º - Para os efeitos da alínea 'b' do item 2 do § 1º deste artigo, equipara-se a estabelecimento da empresa locadora neste Estado, o lugar de situação dos veículos mantidos ou colocados à disposição para locação."

(5) Lei nº 13.296/2008 do Estado de São Paulo: "Artigo 6º - São responsáveis pelo pagamento do imposto e acréscimos legais: (...) IX - o agente público responsável pela contratação de locação de veículo, para uso neste Estado por pessoa jurídica de direito público, em relação aos fatos geradores ocorridos nos exercícios em que o veículo estiver sob locação; X - o sócio, diretor, gerente, administrador ou responsável pela empresa locadora, em relação aos veículos locados ou colocados à disposição para locação neste Estado;"

(6) Lei nº 13.296/2008 do Estado de São Paulo: "Artigo 6º - São responsáveis pelo pagamento do imposto e acréscimos legais: (...) VIII - a pessoa jurídica de direito privado, bem como o sócio, diretor, gerente ou administrador, que tomar em locação veículo para uso neste Estado, em relação aos fatos geradores ocorridos nos exercícios em que o veículo estiver sob locação;"

(7) Precedentes citados: RE 562.276 (Tema 13 RG), RE 603.191 (Tema 302 RG) e RE 1.355.870 (Tema 1.153 RG).

(8) Lei nº 13.296/2008 do Estado de São Paulo: "Artigo 4º - O imposto será devido no local do domicílio ou da residência do proprietário do veículo neste Estado. (...) § 6º - Em se tratando de veículo de propriedade de empresa de arrendamento mercantil (leasing), o imposto será devido no local do domicílio ou residência do arrendatário, nos termos deste artigo."

6.AUTONOMIA DA PERÍCIA CRIMINAL DENTRO DA POLÍCIA CIVIL

Destaque



É constitucional a criação, na Polícia Civil estadual, de órgão pericial com **autonomia técnica, científica e funcional**; é inconstitucional, porém, a outorga de **autonomia orçamentária e financeira plena**, prerrogativa que a Constituição reservou a poderes e órgãos nela previstos.

ADI 7.666/MA, Rel. Min. Cristiano Zanin, **Plenário**, por unanimidade, julgamento virtual finalizado em 18/8/2026.

Caso Fático

A lei maranhense criou a Perícia Oficial de Natureza Criminal dentro da Polícia Civil e prometeu, no papel, autonomia de todos os sabores, inclusive "orçamentária e financeira". Instituiu ainda o cargo de Perito Geral, de livre escolha do Governador entre os peritos de carreira, no lugar do antigo Superintendente. Para a perita Josefina, a promessa soava como independência real do laudo frente ao delegado; para o autor da ação, um corpo estranho no desenho constitucional da segurança pública. Onde termina a autonomia que a Constituição tolera?

Conteúdo-Base

 **CF, art. 144, §§ 4º e 6º; Lei n. 11.236/2020-MA** (o rol dos órgãos de segurança pública é taxativo; as polícias civis subordinam-se aos governadores e são dirigidas por delegados de carreira; a lei local criou a Perícia Oficial com "autonomia orçamentária e financeira" conforme ato do Secretário de Segurança).

 A taxatividade do art. 144 não impede os estados de estruturarem órgãos periciais autônomos, dentro ou fora da Polícia Civil (ADI 6.621, ADPF 635); autonomia técnica, científica e funcional protege a isenção do trabalho pericial.

 Iniciar o ciclo orçamentário com proposta própria é atributo restrito aos poderes e órgãos que a Constituição elegeu; se nem a Polícia Civil o detém, o órgão pericial nela inserido tampouco pode recebê-lo. A expressão legal ganhou interpretação conforme, valendo como rubrica orçamentária própria e gestão de recursos sob supervisão do Executivo.

 Válido o Perito Geral de livre provimento pelo Governador entre peritos de carreira: a direção por delegados (art. 144, § 4º) cobre a polícia judiciária e a investigação, não a chefia técnico-científica, e o art. 15 da Lei n. 14.735/2023 opera como padrão supletivo, sem apagar a competência local.

Discussão e Entendimento Aplicado

 Quem defendia a autonomia cheia falava em qualidade da prova. Laudo produzido sob a hierarquia de quem conduz a investigação carrega suspeita estrutural, **e sem caixa próprio a independência técnica viraria promessa de papel**, refém do humor orçamentário da Secretaria.

 Entre a isenção do perito e o desenho constitucional do orçamento, o julgado traçou a fronteira exata. Blindar o conteúdo do laudo, sim, **abrir um ciclo orçamentário paralelo, não**;



propostas independentes pertencem ao clube fechado que a Constituição enumerou, do qual nem a Polícia Civil faz parte.

⚖ Na chefia, prevaleceu a leitura funcional do art. 144, § 4º. Delegado dirige investigação e polícia judiciária, **mas o comando de institutos técnico-científicos pode recair em perito de carreira** escolhido pelo Governador; a lei federal de 2023 serve de modelo supletivo, sem sufocar a organização local.

Como Será Cobrado em Prova

Quanto ao órgão de perícia oficial criminal criado na estrutura da Polícia Civil estadual:

- A) pode receber autonomia técnica, científica e funcional, vedada a autonomia orçamentária e financeira plena.
- B) é inconstitucional em si, pois o rol taxativo do art. 144 da CF não contempla órgãos periciais.
- C) deve ser chefiado por delegado de carreira, por integrar a estrutura da polícia judiciária.
- D) herda a autonomia orçamentária da corporação policial em que se insere, com proposta própria.
- E) submete-se integralmente ao modelo da lei federal de 2023, esvaziada a competência organizativa local.

Comentários:

- A) Correta. A dupla medida da ADI 7.666 preserva a isenção do trabalho pericial e o desenho constitucional do orçamento; a expressão legal foi salva por interpretação conforme, valendo como rubrica própria sob supervisão do Executivo.
- B) Incorreta. A taxatividade do rol não impede a estruturação de órgãos periciais pelos estados, dentro ou fora da Polícia Civil, como a jurisprudência já admitia.
- C) Incorreta. A exigência de direção por delegados alcança a investigação e a polícia judiciária; a chefia técnico-científica pode caber a perito de carreira de livre escolha do Governador.
- D) Incorreta. Nem a própria Polícia Civil dispõe de autonomia orçamentária no texto constitucional; não há o que herdar.
- E) Incorreta. O art. 15 da Lei n. 14.735/2023 funciona como padrão organizacional supletivo, preservada a competência concorrente do estado para definir o modelo local.

Inteiro Teor

É constitucional a criação, na Polícia Civil estadual, de órgão pericial dotado de autonomia técnica, científica e funcional. Contudo, é inconstitucional – ante a ausência de previsão constitucional e para preservar o indispensável vínculo de subordinação ao Governador – a outorga de autonomia orçamentária e financeira plena.



Conforme a jurisprudência desta Corte (1), a tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da CF/1988 (2) não impede os entes federados de criarem e estruturarem seus órgãos de perícia de maneira autônoma, admitindo-se tanto a desconcentração com autonomia administrativa externa à Polícia Civil, quanto a desconcentração na estrutura orgânica da Polícia Civil.

No entanto, a autonomia técnica, científica e funcional não implica a concessão de autonomia financeira e orçamentária plena. Essa modalidade de autonomia pressupõe a prerrogativa de iniciar o ciclo orçamentário e elaborar propostas independentes, atributo que a Constituição reservou estritamente a poderes e órgãos nela previstos. Como a própria Polícia Civil não dispõe de autonomia orçamentária e financeira no texto constitucional (CF/1988, art. 144, § 6º), é descabido, por lógica de subordinação, conceder tal prerrogativa ao órgão pericial a ela vinculado (3).

No caso da Lei nº 11.236/2020 do Estado do Maranhão, o dispositivo que menciona “autonomia orçamentária e financeira” incorreu em impropriedade terminológica, uma vez que a execução das verbas permanece subordinada à Secretaria de Segurança Pública e à SEPLAN. Assim, impõe-se conferir interpretação conforme à norma para assentar que o órgão possui apenas rubrica orçamentária própria e autonomia de gestão de recursos, sob a supervisão do Executivo (4).

Por fim, são constitucionais as normas que instituem o cargo de Perito Geral, de livre provimento pelo Governador dentre peritos de carreira, com a consequente extinção do cargo de Superintendente. A exigência de direção da Polícia Civil por delegados (CF/1988, art. 144, § 4º) limita-se às funções de polícia judiciária e de investigação, não se estendendo à chefia de órgãos de perícia técnico-científica. O artigo 15 da Lei federal nº 14.735/2023 (5) funciona apenas como padrão organizacional supletivo, não esvaziando a competência concorrente do Estado para definir o modelo de chefia local.

Do mesmo modo, revelam-se válidos os dispositivos que condicionam a implantação gradativa das unidades a balizas orçamentárias e autorizam o remanejamento de cargos por decreto, pois constituem matéria tipicamente regulamentar inserida na competência organizativa do Governador.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme à Constituição ao parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.236/2020 do Estado do Maranhão (6), afastando qualquer leitura que lhe atribua autonomia orçamentária e financeira plena e reconhecendo que a Perícia Oficial terá rubrica orçamentária específica e gestão financeira e administrativa, sob ato do Secretário de Segurança e operacionalizado pelo Secretário de Planejamento e Orçamento.

(1) Precedentes citados: ADI 6.621, ADI 2.575 e ADPF 635.

(2) CF/1988: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.”

(3) Precedentes citados: ADI 5.573 e ADI 6.599.

(4) Precedente citado: ARE 1.454.560 AgR.



(5) Lei nº 14.735/2023: “Art. 15. Constituem unidades técnico-científicas da polícia civil as unidades responsáveis pela perícia oficial criminal, nos casos em que o órgão central de perícia oficial de natureza criminal estiver integrado em sua estrutura, cujos chefes devem ser designados pelo Delegado-Geral de Polícia Civil, dentre outras: I - Instituto de Criminalística; II - Instituto de Medicina Legal; e III - Instituto de Identificação. § 1º As unidades técnico-científicas são responsáveis pelas atividades de perícia oficial de natureza criminal e técnico-científicas relativas às ciências forenses. § 2º Os Institutos de Criminalística, de Medicina Legal e de Identificação devem ser coordenados por peritos oficiais criminais das respectivas áreas que estejam na ativa e sejam da classe mais elevada. § 3º Fica garantido, mediante requisição fundamentada, o livre acesso das polícias civis aos bancos de dados de unidades técnico-científicas não integradas à instituição.”

(6) Lei nº 11.236/2020 do Estado do Maranhão: “Art. 1º - Fica criada, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, a Perícia Oficial de Natureza Criminal, a qual terá por atribuição a realização de exames periciais necessários à elucidação de ilícitos penais. Parágrafo único - Além de autonomia técnica na sua missão finalística, a Perícia Oficial terá autonomia orçamentária e financeira conforme ato a ser editado pelo Secretário de Segurança e operacionalizado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento - SEPLAN.”
