



STF nº 1228

15 de setembro de 2026

Prof. Jean Vilbert

1. SALÁRIO DE POLICIAL ATRELADO AO DO DELEGADO

Destaque

É inconstitucional, por violar o art. 37, XIII, da CF, **a vinculação dos vencimentos básicos das carreiras da polícia civil aos vencimentos de seus delegados**; permanece válido **o escalonamento vertical entre classes da mesma carreira**, mecanismo próprio da hierarquia funcional.

ADPF 1.303/PA, Rel. Min. Cármen Lúcia, **Plenário**, por maioria, julgamento virtual finalizado em 28/8/2026.

Caso Fático

No Pará, a lei orgânica da polícia civil fazia do contracheque do delegado o sol do sistema: o do escrivão Tício e o dos demais policiais orbitavam em percentuais fixos ao redor dele, de modo que qualquer aumento dado ao chefe chegava na mesma hora, por gravidade, ao resto da corporação. A Constituição, no art. 37, XIII, proíbe justamente amarrar uma remuneração à outra no serviço público, para que cada reajuste passe pelo crivo orçamentário próprio. Aumento de um virar aumento de todos?

Conteúdo-Base

 **CF, art. 37, XIII** (é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público).

 A vedação impede indexações automáticas entre carreiras distintas: o aumento de uma categoria não pode produzir reajuste em cascata na outra, subtraindo do legislador e do orçamento o controle de cada revisão (ADI 4.345 e ADI 7.746).

 Escalonamento vertical dentro da mesma carreira segue permitido, degrau remuneratório entre classes é hierarquia interna, não vinculação entre categorias (ADI 4.898 e ADI 7.264).

 Caíram, por não recepção, os trechos dos arts. 67 e 68 da Lei Complementar estadual n. 22/1994 que atrelavam os vencimentos dos policiais civis a percentuais do vencimento dos delegados.



Discussão e Entendimento Aplicado

 A regra parecia justiça interna elementar, subiu o delegado, sobe a base, ninguém fica para trás; afinal, dizia-se, **a tabela apenas organizaria a hierarquia de uma mesma estrutura policial**, e hierarquia remunerada em degraus nunca foi pecado constitucional.

 Acontece que delegado, investigador e escrivão são carreiras distintas, com leis, concursos e tabelas próprias, e é aí que o degrau vira corrente. **Atrelar o vencimento de uma categoria ao de outra cria reajuste em cascata sem passagem pelo orçamento**, exatamente o automatismo que o art. 37, XIII, quis matar.

 O que a Constituição tolera é outra coisa, e a decisão fez questão de separar. Dentro da mesma carreira, classes escalonadas em percentuais são fisiologia administrativa saudável; **entre carreiras, percentual fixo é indexação vedada**, e foi só essa amarra externa que a não recepção levou embora.

Como Será Cobrado em Prova

Sobre a norma estadual que fixa os vencimentos das carreiras da polícia civil em percentuais do vencimento do delegado:

- A) é válida, organizando o escalonamento vertical próprio da estrutura policial unificada.
- B) harmoniza-se com a CF, desde que os percentuais constem da lei orgânica da corporação.
- C) só seria inválida se estendesse aos policiais vantagens pessoais do delegado.
- D) é inconstitucional, por criar indexação automática entre carreiras distintas.
- E) depende de referendo do chefe do Executivo para produzir efeitos financeiros.

Comentários:

- A) Incorreta. O escalonamento admitido é o interno, entre classes de uma mesma carreira; delegados e demais policiais civis compõem carreiras distintas.
- B) Incorreta. A sede normativa não salva o vício; o problema está na amarra entre categorias, proibida pelo art. 37, XIII, onde quer que esteja escrita.
- C) Incorreta. A mácula independe do conteúdo transportado; o reajuste automático do vencimento básico já configura a vinculação vedada.
- D) Correta. Aumento concedido aos delegados repercutia de imediato sobre as demais carreiras, e essa cascata sem crivo orçamentário levou à não recepção dos trechos da lei paraense.
- E) Incorreta. Não há espaço para convalidação; o vício é material, e a solução foi declarar os trechos não recepcionados.



Inteiro Teor

É inconstitucional, por violação ao art. 37, XIII, da Constituição Federal, a vinculação dos vencimentos básicos das carreiras da polícia civil aos vencimentos de seus delegados.

O referido artigo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias no serviço público e, conforme a jurisprudência do STF, impede a adoção de mecanismos de indexação automática entre carreiras distintas, de modo que eventual aumento dos vencimentos de uma categoria não produza reajuste automático dos vencimentos de outra (1). Não há, contudo, vedação ao escalonamento remuneratório vertical entre classes de uma mesma carreira, por se tratar de mecanismo inerente à organização da hierarquia funcional e remuneratória interna (2)

No caso, os dispositivos impugnados vinculavam os vencimentos dos policiais civis aos dos delegados, permitindo que aumentos concedidos a estes repercutissem automaticamente na remuneração daqueles.

Com base nesse e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente a arguição para declarar não recepcionados pela Constituição os trechos dos arts. 67 e 68 da Lei Complementar nº 22/1994 do Estado do Pará (Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Pará) que vinculavam os vencimentos dos policiais civis a percentuais do vencimento dos Delegados de Polícia Civil.

(1) Precedentes citados: ADI 4.345, ADI 7.746 e RE 1.524.806 AgR.

(2) Precedentes citados: ADI 4.898, ADI 7.264 e RE 225.763 AgR.

ADPF 1.303/PA, relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento virtual finalizado em 28.08.2026 (sexta-feira), às 23:59

2. O NOVO MAPA DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA

Destaque

São constitucionais os critérios objetivos da CLT para a gratuidade de justiça, e **a disciplina foi estendida a todos os ramos do Poder Judiciário**: presunção relativa de insuficiência para quem recebe até R\$ 5.000,00 (atualizados pela tabela do IR ou pelo IPCA), **comprovação da hipossuficiência acima desse patamar** e inconstitucionalidade da Súmula 463, I, do TST; efeitos *ex nunc*, para os processos novos.

ADC 80/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, **Plenário**, por maioria, julgamento finalizado em 3/9/2026.

Caso Fático



Houve um tempo em que trabalhador litigava na Justiça do Trabalho com gratuidade quase automática, bastava declarar-se pobre, como promete a Súmula 463 do TST. A reforma trabalhista veio e apertou a régua na CLT, exigindo comprovação de quem ganha acima de certo teto. Mas aí ficou estranho: no cível, a palavra da parte basta; no trabalhista, exigia-se prova?

Conteúdo-Base

 **CLT, art. 790, §§ 3º e 4º; CPC, art. 99, § 2º** (a gratuidade beneficia quem recebe até certo patamar ou comprova insuficiência de recursos; o juiz pode exigir documentação antes de indeferir o pedido).

 O acesso à justiça exige remover barreiras reais, mas a Constituição não universaliza a gratuidade: recursos públicos escassos reclamam alocação racional, e critérios objetivos desencorajam demandas frívolas, guardando o benefício para quem de fato precisa.

 Regime uniformizado, válido até a adequação legislativa: (a) presume-se insuficiente de recursos, em caráter relativo, quem recebe até R\$ 5.000,00, patamar da Lei n. 15.270/2025, atualizado pela tabela do IR ou, na omissão, pelo IPCA, valendo a presunção também para os assistidos pela Defensoria; (b) acima disso, demonstração concreta da insuficiência; (c) indeferimento possível mesmo dentro da presunção, diante de patrimônio ou renda familiar incompatível; (d) o ônus da prova é de quem requer.

 Consequências sistêmicas: inconstitucional a restrição do regime à Justiça do Trabalho (isonomia) e a Súmula 463, I, do TST; STJ e TST devem rever suas jurisprudências; primeiro grau dos Juizados Especiais fora do alcance; modulação *ex nunc*, alcançados só os processos ajuizados após a ata.

Discussão e Entendimento Aplicado

 Poucas decisões mexem tão diretamente no bolso de quem litiga. De um lado, a gratuidade é a porta de entrada do Judiciário para milhões; de outro, virou hábito processual declarar pobreza em petição padrão, **e o sistema pagava a conta sem perguntar quase nada**. A ADC 80 encarou os dois incômodos de uma vez.

 **Critérios objetivos valem:** a reforma trabalhista podia apertar a régua, porque a Constituição garante assistência a quem comprova insuficiência, não gratuidade universal, e recursos escassos exigem filtro racional contra a demanda frívola.

 **Só para a Justiça do Trabalho, não.** Tratar o mesmo bolso de um jeito no fórum trabalhista e de outro no cível criava desigualdade sem justificativa, e a saída foi reconhecer a omissão parcial e esticar o regime celetista para o Judiciário inteiro, até o legislador agir.

 **A régua nova tem número:** presume-se necessitado quem recebe até R\$ 5.000,00, valor emprestado da reestruturação do imposto de renda e corrigido pela tabela ou, na inércia dela, pelo IPCA; o teto antigo de 40% do maior benefício do RGPS envelheceu a ponto de se tornar



inconstitucional com o tempo. Acima do patamar, prova-se a insuficiência; dentro dele, o juiz ainda pode negar diante de patrimônio incompatível.

 **O rescaldo institucional** completa o pacote, com a queda da Súmula 463, I, do TST, a ordem para STJ e TST reverem suas jurisprudências, os Juizados preservados no primeiro grau e a modulação *ex nunc* poupando os processos já ajuizados.

Como Será Cobrado em Prova

Após a decisão do STF na ADC 80, o benefício da gratuidade de justiça:

- A) continua deferível por simples autodeclaração da pessoa física, na linha da Súmula 463 do TST.
- B) presume-se para quem recebe até R\$ 5.000,00, exigida a comprovação acima desse patamar, no Judiciário em geral.
- C) ficou restrito à Justiça do Trabalho, único ramo com previsão legal de critérios objetivos.
- D) tornou-se irrecusável dentro da faixa de presunção, vedado ao juiz indeferi-lo.
- E) aplica-se retroativamente, alcançando os processos em curso quando da publicação da ata.

Comentários:

- A) Incorreta. A Súmula 463, I, do TST foi declarada inconstitucional, e a autodeclaração pura deixou de bastar; o ônus de comprovar é de quem requer, podendo o juiz exigir documentos.
- B) Correta. O regime celetista, validado e corrigido no patamar (R\$ 5.000,00, com atualização pela tabela do IR ou pelo IPCA), foi estendido aos demais ramos para sanar a omissão parcial.
- C) Incorreta. A restrição ao ramo trabalhista era justamente o vício de isonomia; a uniformização levou a disciplina ao Judiciário inteiro, ressalvado o primeiro grau dos Juizados.
- D) Incorreta. A presunção é relativa: diante de patrimônio ou renda familiar incompatível, o indeferimento fundamentado continua possível.
- E) Incorreta. A modulação foi *ex nunc*; o novo regime vale para os processos ajuizados a partir da publicação da ata do julgamento de mérito.

Inteiro Teor

É compatível com o texto constitucional a reconfiguração legislativa dos critérios de concessão do benefício da gratuidade de justiça, estabelecida com parâmetros objetivos para a aferição da insuficiência de recursos, necessidade de comprovação da hipossuficiência e presunção relativa da parte que auferir remuneração até determinado patamar.

É plenamente legítimo o estabelecimento de parâmetros mais concretos de aferição da insuficiência de recursos para efeito de deferimento da gratuidade de justiça. O acesso à justiça



exige a remoção de barreiras materiais que impeçam seu exercício real, mas o próprio texto constitucional não universaliza a gratuidade.

Ademais, o ajuste entre a gratuidade e a tutela jurisdicional efetiva deve se conectar com o elemento estrutural de que a efetivação de direitos fundamentais demanda, invariavelmente, a utilização de recursos públicos escassos; portanto sua alocação deve ser racionalizada.

Na espécie, os dispositivos impugnados da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT/1943) atuam como mecanismos típicos de orientação racional de condutas, desencorajando demandas frívolas ou sem respaldo jurídico e preservando a gratuidade para aqueles que genuinamente dela necessitam.

É inconstitucional – por vulnerar o princípio da isonomia (CF/1988, art. 5º, *caput*) – a restrição da aludida disciplina ao âmbito da Justiça do Trabalho, pois instaura diferenciação normativa injustificada a jurisdicionados em situações economicamente equivalentes, a depender apenas do ramo do Poder Judiciário no qual se litiga.

Admitida a legitimidade das normas celetistas questionadas, surge uma problemática constitucional sistêmica. Na Justiça do Trabalho, há presunção legal relativa de hipossuficiência para pessoas que recebem salário igual ou inferior a determinado patamar e efetiva necessidade de comprovação da insuficiência de recursos para as que recebem acima desse valor. Nos demais ramos do Poder Judiciário, por força das normas do Código de Processo Civil (CPC/2015), a autodeclaração de pessoa física é suficiente para o deferimento da gratuidade de justiça.

O quadro configura hipótese de inconstitucionalidade por omissão parcial relativa, pois a adoção de critérios objetivos apenas para a Justiça trabalhista cria tratamento normativo diferenciado para litigantes em situações análogas, sem fundamento constitucional plausível.

O vício reside na ausência de disciplina para os demais ramos do Poder Judiciário. Trata-se de incompletude normativa do ordenamento como um todo. Em solução provisória, os critérios celetistas foram estendidos ao Judiciário nos termos fixados neste julgamento, a fim de promover a uniformização do regime jurídico da gratuidade e sanar a omissão parcial até a posterior adequação legislativa.

Diante da inconstitucionalização superveniente do critério de presunção legal de hipossuficiência disposto na norma celetista, fixa-se presunção relativa de insuficiência de recursos para aqueles que recebem, atualmente, salário igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), valor previsto na Lei nº 15.270/2025, que reestruturou o sistema de tributação da renda.

O limite legal celetista – 40% do teto do Regime Geral de Previdência Social – passou por processo de inconstitucionalização superveniente, porque perdeu aderência à realidade normativa e econômica contemporânea; portanto, mostra-se adequada a utilização dos parâmetros resultantes da reestruturação do imposto de renda (Lei nº 15.270/2025), que refletem, de forma normativa e atualizada, a renda que o Estado considera compatível com a suficiência de recursos.

Para evitar a cristalização de parâmetro defasado, na ausência de atualização anual da tabela do mencionado tributo, o valor deve ser corrigido pelo IPCA. Essa solução provisória assegura a adequação material do critério ao longo do tempo, garantindo estabilidade, proporcionalidade e fidelidade ao comando constitucional que orienta a concessão da gratuidade de justiça apenas àqueles que efetivamente não dispõem de recursos para arcar com os custos do processo.



Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação declaratória, em ordem a (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão "a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social", constante do art. 790, § 3º, da CLT/1943; (ii) atribuir interpretação conforme à Constituição Federal ao referido § 3º, para, até ulterior adequação legislativa, estabelecer, para efeito de deferimento da gratuidade de justiça, presunção relativa de insuficiência de recursos para aqueles que recebem, atualmente, salário igual ou inferior a R\$ 5.000,00, consoante previsto na Lei nº 15.270/2025, sendo certo que as eventuais atualizações na legislação do imposto de renda se refletem automaticamente em tal patamar; na hipótese de inexistir atualização anual da tabela do imposto de renda, impõe-se a correção do referido valor pelo IPCA; a presunção relativa de hipossuficiência a que se refere este item também se aplica aos assistidos pela Defensoria Pública; (iii) estipular que, nos termos do art. 790, § 4º, da CLT/1943, aqueles que auferem salário superior ao patamar acima estipulado - atualmente, R\$ 5.000,00 - e que pretendam obter o benefício da gratuidade de justiça, devem demonstrar, in concreto, a efetiva insuficiência de recursos para pagamento dos ônus inerentes ao processo judicial; (iv) permitir que, mesmo na hipótese da presunção relativa mencionada no item ii, os magistrados indefiram o benefício da gratuidade de justiça caso constatem patrimônio ou renda familiar incompatível com tal presunção, sempre respeitado o juízo de proporcionalidade e a análise dos interesses envolvidos no caso concreto; (v) esclarecer que o ônus de comprovar a própria renda ou a insuficiência financeira cabe a quem pleiteia o benefício, sendo facultado ao magistrado, nos termos do art. 99, § 2º, do CPC/2015, exigir documentação adicional a esse respeito; (vi) declarar a inconstitucionalidade por omissão parcial do art. 790, §§ 3º e 4º, da CLT/1943 (1), determinando, desde logo, como forma de saneamento da omissão constatada, até posterior adequação legislativa, a aplicação de tais disposições, nos termos acima enunciados, a todos os ramos do Poder Judiciário, não apenas no âmbito da Justiça do Trabalho; (vii) declarar a inconstitucionalidade da Súmula 463, I, do Tribunal Superior do Trabalho (TST) (2); (viii) determinar ao Superior Tribunal de Justiça e ao TST que promovam a revisão das respectivas jurisprudências, firmadas, inclusive, sob o regime de repetitivos, para adequação às diretrizes estabelecidas por esta Corte; (ix) estabelecer que a presente deliberação não alcança o primeiro grau de jurisdição dos Juizados Especiais, consoante previsto no art. 54, *caput*, da Lei nº 9.099/1995, observados o parágrafo único desse dispositivo e o art. 55 da mesma lei; (x) modular os efeitos desta decisão, de modo que produza efeitos *ex nunc*, a contar da publicação da ata de julgamento de mérito, sendo aplicável, portanto, somente aos processos ajuizados a partir de tal marco.

(1) CLT/1943: "Art. 790. Nas Varas do Trabalho, nos Juízos de Direito, nos Tribunais e no Tribunal Superior do Trabalho, a forma de pagamento das custas e emolumentos obedecerá às instruções que serão expedidas pelo Tribunal Superior do Trabalho. (...) § 3º É facultado aos juízes, órgãos julgadores e presidentes dos tribunais do trabalho de qualquer instância conceder, a requerimento ou de ofício, o benefício da justiça gratuita, inclusive quanto a traslados e instrumentos, àqueles que perceberem salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. § 4º O benefício da justiça gratuita será concedido à parte que comprovar insuficiência de recursos para o pagamento das custas do processo."

(2) Súmula 463/TST: "ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. COMPROVAÇÃO. I - A partir de 26.06.2017, para a concessão da assistência judiciária gratuita à pessoa natural, basta a declaração de hipossuficiência econômica firmada pela parte ou por seu advogado, desde que munido de procuração com poderes específicos para esse fim (art. 105 do CPC de 2015);"



ADC 80/DF, relator Ministro Edson Fachin, redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes, julgamento finalizado em 03.09.2026 (quinta-feira)

3. O PODER DE REQUISIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Destaque

É constitucional a norma que permite ao MPU **requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da administração pública**, bem como **serviços temporários de servidores e meios materiais para atividades específicas** (LC n. 75/1993, art. 8º, II e III), sem ofensa à separação de poderes ou à autonomia federativa.

ADI 5.982/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, **Plenário**, por maioria, julgamento finalizado em 3/9/2026.

Caso Fático

Para inspecionar uma área de garimpo encravada na floresta, o Ministério Público Federal requisitou de uma autarquia o engenheiro Jaiminho e o barco do órgão, por uma semana. Multiplicando cenas assim país afora, questionou-se no Supremo a lei complementar que arma o MPU com esse poder de requisição, ao argumento de que tomar emprestados servidor e equipamento alheios desorganizaria a administração e atropelaria a separação de poderes e a autonomia dos entes. A instituição que investiga sem ter laboratório próprio pode convocar os laboratórios dos outros?

Conteúdo-Base

 **CF, art. 129, VI; LC n. 75/1993, art. 8º, II e III** (o MP pode expedir notificações e requisitar informações e documentos na forma da lei complementar; a LC autoriza requisitar exames e perícias, além do concurso temporário de servidores e de meios materiais da administração, para diligências determinadas).

 "Informações e documentos" é gênero constitucional: ao explicitar exames e perícias, o legislador complementar detalhou os instrumentos probatórios do encargo de proteger patrimônio público, meio ambiente e direitos difusos; funções de investigação atraem os poderes implícitos necessários ao conhecimento técnico.

 A requisição de servidores e meios materiais é episódica e instrumental (vistorias em locais de difícil acesso, inspeções conjuntas): não se confunde com cessão permanente nem autoriza recompor a força de trabalho do MP à custa de outros órgãos (ADI 2.838).



📌 Desvios em requisições concretas se corrigem no controle interno ou no Judiciário, caso a caso, sem derrubar a norma em abstrato.

Discussão e Entendimento Aplicado

📢 Havia um fantasma administrativo rondando a ação: o MP como órgão-cuco, botando os ovos no ninho alheio, **esvaziando repartições ao requisitar gente e material de quem já tem pouco**, tudo em nome de investigações que só ele controla.

⚖️ O Supremo achou o fantasma magro demais para assustar. Quem recebe da Constituição o dever de investigar sem possuir peritos, laboratórios ou barcos próprios **precisa dos instrumentos implícitos a esse dever**, e requisitar um exame, uma perícia ou uma semana do engenheiro da autarquia é o mínimo operacional dessa missão.

⚖️ Entre o uso e o abuso, a linha ficou desenhada. A requisição é pontual, instrumental e presa a uma atividade específica, jamais mecanismo de lotação paralela; **o excesso concreto se ataca caso a caso**, no controle interno ou no Judiciário, sem sacrificar a ferramenta em abstrato.

Como Será Cobrado em Prova

Quanto ao poder do Ministério Público da União de requisitar perícias, serviços temporários de servidores e meios materiais da administração:

- A) é inconstitucional, por transferir ao MP a gestão de pessoal de órgãos do Executivo.
- B) restringe-se a informações e documentos, rol taxativo do art. 129, VI, da CF.
- C) depende de convênio prévio entre a instituição e o órgão requisitado.
- D) autoriza a cessão de servidores para suprir déficits do MP.
- E) é constitucional como instrumento episódico dos deveres de investigação.

Comentários:

- A) Incorreta. A requisição episódica não interfere na gestão administrativa nem no regime jurídico dos servidores; a lotação continua onde estava.
- B) Incorreta. O texto constitucional traz gênero, não rol fechado; exames e perícias são espécies que o legislador complementar podia explicitar.
- C) Incorreta. O poder decorre da própria lei complementar; condicioná-lo a convênio esvaziaria a requisição como instrumento de investigação.
- D) Incorreta. Foi exatamente o que o julgado excluiu: o quadro de pessoal do MP não se recompõe às custas dos demais órgãos (ADI 2.838).
- E) Correta. A maioria do Plenário validou os incisos II e III do art. 8º da LC n. 75/1993, reservando ao controle interno e ao Judiciário a correção de abusos pontuais.



Inteiro Teor

É constitucional – por não violar o princípio da separação dos poderes, o pacto federativo ou a autonomia administrativa dos entes subnacionais – a norma de lei complementar que confere ao Ministério Público da União a prerrogativa de requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da administração pública direta ou indireta, bem como de requisitar da administração serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas (Lei Complementar nº 75/1993, art. 8º, II e III).

A Constituição Federal de 1988 consagrou o poder de requisição de informações e documentos como instrumento para a instrução de procedimentos administrativos de competência do Ministério Público (1), atribuindo ao legislador complementar a disciplina dos meios e instrumentos necessários à sua concretização.

A expressão “informações e documentos” constitui gênero constitucional, de modo que a inclusão explícita de “exames e perícias” pelo art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/1993 insere-se no âmbito de conformação legítima do legislador complementar, que apenas especificou as espécies de instrumentos probatórios necessários ao cumprimento do encargo constitucional de proteção ao patrimônio público, ao meio ambiente e aos direitos difusos e coletivos. A atribuição constitucional de funções institucionais de investigação e de promoção do inquérito civil e da ação civil pública atrai a incidência dos poderes implícitos e explícitos necessários para a obtenção do conhecimento técnico e de laudos periciais indispensáveis ao exercício do controle de legalidade e à atuação resolutiva da instituição. Eventuais desvios ou excessos pontuais cometidos na formulação de requisições concretas devem ser apreciados e corrigidos perante os órgãos de controle interno ou perante o Poder Judiciário, sem que isso implique a inconstitucionalidade da norma abstratamente considerada.

Por sua vez, a prerrogativa de requisitar serviços temporários de servidores públicos e meios materiais da administração (Lei Complementar nº 75/1993, art. 8º, III) possui natureza episódica e instrumental, destinando-se ao suporte de diligências e atividades específicas (como vistorias em locais de difícil acesso ou inspeções conjuntas). Essa atribuição não se confunde com cessão ou remoção permanente de pessoal, tampouco autoriza a recomposição ordinária da força de trabalho do Ministério Público à custa de outros órgãos (2). Trata-se de mecanismo de cooperação institucional legítimo que não afeta a gestão administrativa nem o regime jurídico dos servidores do Poder Executivo.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou improcedente a ação para declarar a constitucionalidade dos incisos II e III do art. 8º da Lei Complementar nº 75/1993 (3).

(1) CF/1988: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...) VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;”

(2) Precedente citado: ADI 2.838.



(3) Lei Complementar nº 75/1993: “Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: (...) II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta; III - requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;”

4. DUODÉCIMOS DA SAÚDE POR LEI DE DEPUTADO

Destaque

É inconstitucional a norma estadual de iniciativa parlamentar que **obriga o Executivo a repassar em duodécimos, até o dia 15 de cada mês, os recursos da saúde previstos na LOA**: a matéria orçamentária é de **iniciativa privativa do chefe do Executivo**, e a afetação de receitas sem autorização constitucional é vedada.

ADI 6.081/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, **Plenário**, por unanimidade, julgamento virtual finalizado em 28/8/2026.

Caso Fático

A Assembleia de Santa Catarina cansou de ver a verba da saúde chegar a conta-gotas e resolveu o problema na canetada: lei de iniciativa parlamentar mandando o governo depositar no Fundo Estadual de Saúde, até o dia 15 de cada mês, um doze avos do que a lei orçamentária prometeu ao setor, o famoso duodécimo que a Constituição reserva a Legislativo, Judiciário, MP e Defensoria. A intenção era das melhores, dinheiro pontual para hospital funcionar. O caixa do Executivo, porém, tem dono constitucional. Pode o parlamento estadual agendar os boletos do governador?

Conteúdo-Base

 **CF, arts. 84, XXIII, 165, I a III, 167, IV, 168 e 198, §§ 2º e 3º** (as leis orçamentárias são de iniciativa do chefe do Executivo; é vedada a vinculação de receita de impostos fora das ressalvas constitucionais; o repasse em duodécimos contempla os órgãos do art. 168; os percentuais mínimos da saúde vêm de lei complementar federal).

 Quem define os percentuais mínimos de aplicação em saúde é a lei complementar nacional (LC n. 141/2012); e quem deflagra e executa o orçamento é o governador, traduzindo nele as prioridades políticas do governo em exercício (ADI 1.759 e ADI 6.275).

 Estender o regime de duodécimos a órgão não contemplado no art. 168, como o Fundo Estadual de Saúde, é decisão política que exige o consentimento do chefe do Executivo; lei parlamentar que fixa prazo, forma e compensações de repasse invade essa reserva.



Discussão e Entendimento Aplicado

 Ninguém processa uma boa intenção, e a da lei catarinense era transparente, **blindar o dinheiro da saúde contra o atraso e o contingenciamento seletivo**, males crônicos da execução orçamentária brasileira.

 A Constituição, porém, distribuiu os papéis desse teatro, e trocar o elenco cobra caro. Orçamento nasce, anda e se executa pela mão do Executivo; **parlamento que fixa dia de depósito, forma duodecimal e regras de compensação passa a administrar o caixa alheio**, função que resolução nenhuma lhe dá.

 Some-se a lista fechada do art. 168, que garante duodécimos aos Poderes e órgãos autônomos ali nomeados, e a vedação de afetar receitas fora das ressalvas constitucionais, **e o resultado é a inconstitucionalidade reconhecida à unanimidade**, restando à saúde a proteção que já tem, o piso constitucional de gasto mínimo.

Como Será Cobrado em Prova

Sobre a lei estadual, de iniciativa parlamentar, que impõe ao Executivo o repasse duodecimal dos recursos da saúde até o dia 15 de cada mês:

- A) é inconstitucional, por invadir a iniciativa privativa do Executivo em matéria orçamentária.
- B) é válida, concretizando o piso constitucional de aplicação mínima em ações de saúde.
- C) sustenta-se no art. 168 da CF, que assegura duodécimos aos fundos de políticas públicas.
- D) convalida-se se o governador sancionar o projeto aprovado pela assembleia.
- E) limita-se a complementar a LC n. 141/2012, no exercício da competência concorrente em saúde.

Comentários:

- A) Correta. Prazo, forma duodecimal e regras de contingenciamento e compensação tocam a execução do orçamento, seara que a Constituição reserva ao chefe do Executivo.
- B) Incorreta. O piso de gasto mínimo vem da Constituição e da lei complementar nacional; a lei estadual não criava piso, criava calendário e forma de repasse, matéria de outra natureza.
- C) Incorreta. O art. 168 contempla Legislativo, Judiciário, MP e Defensoria; fundo de saúde do próprio Executivo não está na lista, e a ampliação exigiria o consentimento do governador.
- D) Incorreta. Sanção não convalida vício de iniciativa em matéria orçamentária, como assentado de longa data pela jurisprudência.
- E) Incorreta. A competência concorrente não alcança a gestão do caixa; definir quando e como o dinheiro sai é execução orçamentária, não norma geral de saúde.



Inteiro Teor

É inconstitucional – por ofensa à competência legislativa da União para estabelecer por meio de lei complementar os limites para alocação de políticas públicas de saúde (CF/1988, arts. 24, I, e 198, §§ 2º e 3º); por invadir a competência privativa do Poder Executivo para deflagrar projeto de lei em matéria orçamentária (CF/1988, arts. 84, II e XXIII, e 165, I a III); e por afrontar a reserva de iniciativa conferida ao Poder Executivo para remanejar despesas e realocar recursos destinados à saúde pública – norma estadual de iniciativa parlamentar que impõe ao Poder Executivo a obrigatoriedade de repassar, até o 15º dia de cada mês, sob a forma duodecimal, os recursos consignados à área da saúde na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal determinou a fixação de recursos em patamar mínimo para aplicação pública anual em ações e serviços públicos de saúde e delegou à lei complementar federal, de caráter nacional, a tarefa de delimitar os percentuais da arrecadação dos entes federativos que devem ser destinados a essas ações (1) (2) (3).

Cabe à Chefia do Poder Executivo a prerrogativa de iniciar os diplomas legislativos orçamentários por meio dos quais as questões políticas sobre as prioridades do governo em exercício serão debatidas, definidas e operadas (4). Na espécie, o ato normativo questionado, de origem parlamentar, produziu impacto imediato sobre a elaboração e a execução do orçamento estadual, atingindo a programação governamental, as políticas públicas e a disponibilidade de recursos ínsitos à gerência da administração estatal.

Além disso, a ampliação do regime de repasse orçamentário por duodécimos para órgãos e entidades não referenciados expressamente no art. 168, caput, da Constituição Federal (5) traduz decisão política que necessita, obrigatoriamente, do consentimento do Chefe do Poder Executivo.

Conforme a jurisprudência dessa Corte (6), a afetação do produto de receitas sem autorização constitucional é, em regra, inadmissível, especialmente quando restringidas as prerrogativas do Poder Executivo no processo legislativo orçamentário (7), de modo que não poderia o Poder Legislativo estabelecer, unilateralmente, a obrigatoriedade do repasse de recursos e dotações consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Fundo Estadual de Saúde, órgão específico do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina.

No caso, a lei catarinense destrinchou, com regramentos impositivos, a forma de execução das despesas financeiras do Poder Executivo, fixou prazo final de transferência e estabeleceu forma de repasse por duodécimo, além de prever hipóteses de contingenciamento e compensação de déficits financeiros em caso de superveniente incremento da arrecadação tributária.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, converteu o exame da medida cautelar em análise de mérito e julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual nº 17.527/2018, do Estado de Santa Catarina (8).

(1) CF/1988: “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda



Constitucional nº 29, de 2000) § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (...).”

(2) Lei Complementar nº 141/2012: “Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155, dos recursos de que tratam o art. 157 e a alínea ‘a’ do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 e da receita distribuída aos Estados e ao Distrito Federal, no exercício de sua competência estadual, referente ao imposto de que trata o art. 156-A, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. (Redação dada pela Lei Complementar nº 227, de 2026) Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156, dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea ‘b’ do inciso I do caput e o § 3º do art. 159 e da receita distribuída aos Municípios e ao Distrito Federal, no exercício de sua competência municipal, referente ao imposto de que trata o art. 156-A, todos da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 227, de 2026) Art. 8º O Distrito Federal aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.”

(3) Precedente citado: ADI 6.059 e ADI 5.897.

(4) Precedentes citados: ADI 1.759, ADI 820, ADI 7.593 MC e ADI 6.275.

(5) CF/1988: “Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).”

(6) Precedentes citados: ADI 659 e ADI 4.102.

(7) CF/1988: “Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)”

(8) Lei nº 17.527/2018 do Estado de Santa Catarina: “Art. 2º Até o 15º (décimo quinto) dia de cada mês serão impositivamente repassados ao Fundo Estadual de Saúde, sob a forma duodecimal, os recursos consignados à área da saúde na Lei Orçamentária Anual (LOA), observadas as disposições do art. 155 da Constituição Estadual e do art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Estadual, na forma das redações que lhes foram dadas pela Emenda à Constituição nº 72, de 9 de novembro de 2016. § 1º Em caso de comprovada frustração da arrecadação tributária estimada na LOA respectivamente vigente, em trimestre anterior, até o final do exercício fiscal os repasses duodecimais subsequentes poderão ser proporcionalmente contingenciados, em face do efetivamente arrecadado. § 2º Em caso de comprovado incremento posterior da arrecadação



tributária contingenciada na forma do § 1º deste artigo, até o final do exercício fiscal os repasses duodecimais subsequentes deverão proporcionalmente compensar o déficit financeiro havido, em face das dotações orçamentárias originalmente consignadas.”

ADI 6.081/SC, relator Ministro Cristiano Zanin, julgamento virtual finalizado em 28.08.2026 (sexta-feira), às 23:59

5. AS RESERVAS DAS SEGURADORAS FORA DO PIS/COFINS

Destaque

PIS e COFINS sobre o faturamento alcançam **a receita bruta operacional das atividades empresariais típicas do contribuinte**; as receitas de **aplicações financeiras das reservas técnicas das seguradoras NÃO integram essa base** (Lei n. 9.718/1998): garantia legal de solvência não é atividade-fim.

RE 1.479.774/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, **Plenário**, por maioria, julgamento finalizado em 2/9/2026 (Tema 1.309 da repercussão geral).

Caso Fático

A Garantetudo Seguros vive de vender proteção: os prêmios que os clientes pagam pelas apólices são o seu faturamento, e sobre eles a empresa recolhe PIS e COFINS sem discutir. Acontece que a lei obriga toda seguradora a manter reservas técnicas, um colchão de dinheiro aplicado no mercado para garantir que, vindo o sinistro, haja com que pagar o segurado, e o Fisco queria tributar em cima desse colchão, como se aplicar as reservas fosse parte do negócio. Guardar dinheiro por que a lei manda é vender seguro?

Conteúdo-Base

 **CF, art. 195, I; Lei n. 9.718/1998; Decreto-Lei n. 73/1966, art. 84** (as contribuições sociais incidem sobre o faturamento; as seguradoras permanecem no regime cumulativo, com base vinculada ao faturamento; as reservas técnicas são obrigatórias, em garantia das obrigações das seguradoras).

 Faturamento, no conceito constitucional, é a receita bruta operacional das atividades empresariais típicas, sem se limitar à venda de mercadorias e serviços (RE 609.096); por isso os prêmios de seguro entram na base das contribuições, como contraprestação da atividade principal.



- 📌 As aplicações das reservas técnicas nascem de imposição legal de solvência: condição para operar, não objeto social; obrigatoriedade e habitualidade não transformam a garantia em atividade típica, nem seus rendimentos em faturamento.
- 📌 No caso concreto, o indébito reconhecido foi somado à compensação deferida pelas instâncias ordinárias, observado o prazo prescricional.

Discussão e Entendimento Aplicado

📢 A tese fazendária tinha lógica de aparência sólida: se a seguradora é obrigada a aplicar as reservas e o faz todos os dias, **esses rendimentos habituais comporiam a receita operacional do negócio** tanto quanto os prêmios das apólices.

⚖️ Entre vender seguro e guardar dinheiro para honrá-lo existe, contudo, a distância entre a atividade e a sua garantia. O colchão de reservas existe por ordem do regulador, para proteger o segurado da insolvência, **e condição legal de funcionamento não vira objeto social por força do hábito**; o que a empresa fatura é o prêmio, não o rendimento do cofre obrigatório.

⚖️ Para o regime cumulativo da Lei n. 9.718/1998, a consequência veio em dose dupla, **prêmios dentro da base, rendimentos das reservas técnicas fora**, com o indébito da recorrente somado à compensação já deferida, respeitada a prescrição.

Como Será Cobrado em Prova

Quanto à base de cálculo de PIS e COFINS das seguradoras no regime da Lei n. 9.718/1998:

- A) abrange os rendimentos das reservas técnicas, dada a habitualidade das aplicações financeiras.
- B) exclui os prêmios de seguro, restritas as contribuições à venda de mercadorias e serviços.
- C) inclui os prêmios das apólices e exclui as receitas das aplicações das reservas técnicas.
- D) ficou esvaziada com a EC n. 20/1998, que transferiu as seguradoras ao regime da receita total.
- E) depende da destinação dada aos rendimentos, tributáveis quando revertidos ao segurado.

Comentários:

- A) Incorreta. Obrigatoriedade e habitualidade não convertem a garantia legal de solvência em atividade empresarial típica; o rendimento do colchão não é faturamento.
- B) Incorreta. O conceito constitucional de faturamento vai além de mercadorias e serviços e alcança o objeto típico de cada empresa; prêmio de seguro é a contraprestação da atividade principal.
- C) Correta. É a síntese das teses fixadas pelo Plenário: receita bruta operacional típica dentro da base, rendimento das reservas técnicas fora.



D) Incorreta. Mesmo após a EC n. 20/1998, as seguradoras permaneceram no regime cumulativo da Lei n. 9.718/1998, cuja base continua vinculada ao faturamento.

E) Incorreta. Nenhum critério de destinação foi criado; a exclusão decorre da natureza de garantia legal das reservas, seja qual for o destino dos rendimentos.

Inteiro Teor

“I - A contribuição ao PIS e a COFINS, quando tenham por base de cálculo o faturamento, devem incidir sobre a receita bruta operacional decorrente das atividades empresariais típicas do sujeito passivo tributário, sem prejuízo das exclusões e deduções legais;

II - As receitas de aplicações financeiras das reservas técnicas das seguradoras não devem integrar a base de cálculo da contribuição ao PIS e da COFINS incidentes sobre o faturamento, nos moldes da Lei nº 9.718/1998.”

Resumo:

A contribuição ao PIS e a COFINS, quando incidentes sobre o faturamento, alcançam a receita bruta operacional proveniente das atividades empresariais típicas do contribuinte; contudo, as receitas oriundas das aplicações financeiras das reservas técnicas das seguradoras não integram essa base de cálculo, nos termos da Lei nº 9.718/1998.

A Constituição Federal, em sua redação original, autorizava a incidência das contribuições sociais sobre o faturamento, entendido como a receita bruta operacional decorrente das atividades empresariais típicas do sujeito passivo (CF/1988, art. 195, I). Embora a EC nº 20/1998 tenha ampliado a competência tributária para abranger a receita, as seguradoras permaneceram submetidas ao regime cumulativo da Lei nº 9.718/1998, cuja base de cálculo continua vinculada ao faturamento.

Conforme jurisprudência desta Corte (1), o conceito constitucional de faturamento não se limita às receitas provenientes da venda de mercadorias ou da prestação de serviços, abrangendo o produto das atividades que caracterizam o objeto empresarial típico de cada contribuinte. Assim, os prêmios recebidos pelas seguradoras em razão dos contratos de seguro integram a base de cálculo do PIS e da COFINS, por constituírem contraprestação diretamente relacionada ao exercício de sua atividade principal.

As receitas decorrentes das aplicações financeiras das reservas técnicas, diferentemente, não constituem produto da atividade securitária. A formação e a aplicação dessas reservas decorrem de imposição legal destinada a garantir a solvência das seguradoras e o cumprimento das obrigações assumidas perante segurados e beneficiários. Trata-se, portanto, de condição para o exercício regular da atividade, e não de prestação integrante do objeto social da empresa. A obrigatoriedade e a habitualidade das aplicações financeiras não transformam esse instrumento de garantia em atividade empresarial típica, nem os respectivos rendimentos em faturamento (2).

Na espécie, o acórdão recorrido admitiu a incidência do PIS sobre as receitas financeiras provenientes das aplicações das reservas técnicas da recorrente, por considerá-las relacionadas à sua atividade empresarial. Como esses rendimentos não decorrem do oferecimento de planos previdenciários ou da celebração de contratos de seguro, mas da aplicação compulsória de recursos afetados à garantia de obrigações futuras, eles devem ser excluídos da base de cálculo da contribuição incidente sobre o faturamento.



Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, ao apreciar o Tema 1.309 da repercussão geral, conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe parcial provimento para excluir da base de cálculo do PIS devido pela recorrente as receitas oriundas das aplicações financeiras de suas reservas técnicas e incluir o indébito correspondente na compensação deferida pelas instâncias ordinárias, observado o prazo prescricional. Em seguida, fixou as teses anteriormente citadas.

(1) Precedentes citados: RE 346.084, RE 609.096 (Tema 372 RG) e RE 400.479 AgR-ED.

(2) Decreto-Lei nº 73/1966: “Art. 84. Para garantia de todas as suas obrigações, as Sociedades Seguradoras constituirão reservas técnicas, fundos especiais e provisões, de conformidade com os critérios fixados pelo CNSP, além das reservas e fundos determinados em leis especiais.”
