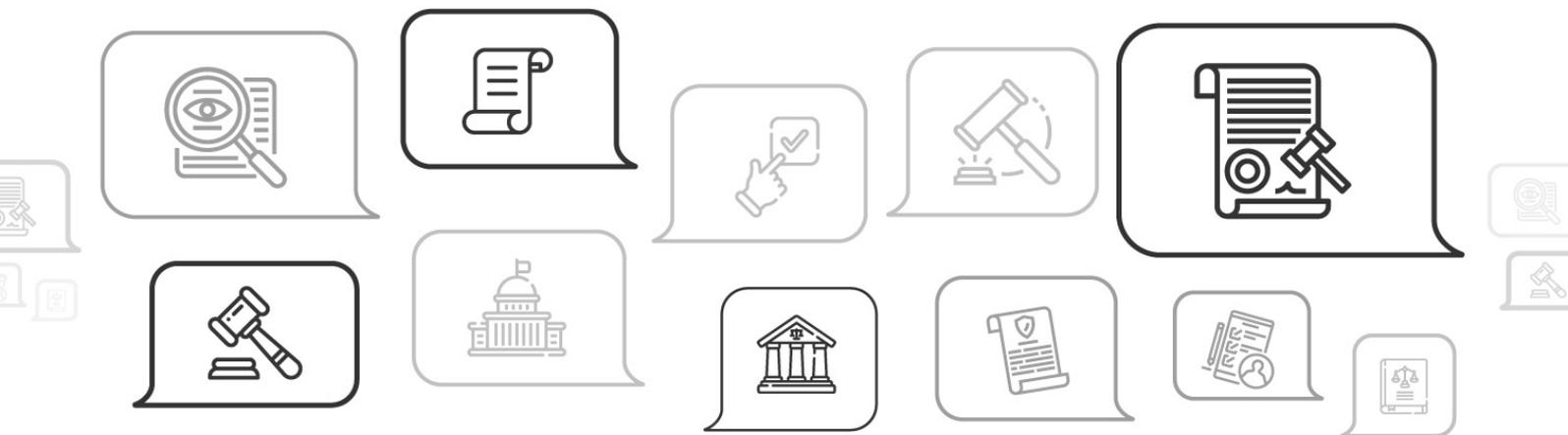




Rodada 19.2025

# Discursivas



1. O Estado BETA editou lei estabelecendo que o servidor público titular de cargo efetivo, emprego público permanente ou posto militar, ao ser nomeado para cargo em comissão, poderá optar por receber a remuneração do cargo de origem cumulada com 60% do subsídio do cargo em comissão, garantida complementação caso o total seja inferior ao subsídio integral. A mesma norma prevê que, se essa soma ultrapassar o teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, o valor excedente será tratado como verba de natureza indenizatória.

Diante dessa hipótese, analise a constitucionalidade da previsão legal quanto à exclusão de verbas remuneratórias do alcance do teto constitucional e discorra sobre a possibilidade de distinção entre “verba remuneratória” e “parcela indenizatória” com base apenas no valor total percebido.

## Comentários

A questão envolve a tema de Direito Constitucional enfrentado em decisão noticiada no Informativo 1166 do STF.

Cabia responder que a norma estadual descrita no enunciado é **inconstitucional**, pois **viola o art. 37, XI, da Constituição Federal**, ao permitir que verbas de natureza **remuneratória** ultrapassem o teto constitucional, sob o argumento de que o excedente teria natureza **indenizatória**.

Veja o teor do dispositivo:

*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;*

De acordo com o entendimento do **Supremo Tribunal Federal**, consolidado no julgamento da **ADI 7.402/GO**, a natureza **remuneratória ou indenizatória** de determinada parcela **não pode ser modificada em razão do valor que ultrapasse o teto constitucional**. A natureza jurídica da verba decorre do seu **fato gerador** — ou seja, da razão pela qual é paga ao agente público — e **não pode ser alterada artificialmente** para contornar o limite remuneratório previsto na Constituição.

O STF afirmou que o **teto constitucional abrange todas as parcelas de caráter remuneratório**, inclusive adicionais e gratificações, sendo **excluídas**

**apenas aquelas que tenham inequívoco caráter indenizatório**, como diárias, ajuda de custo e reembolso de despesas. O exercício de cargo em comissão **não configura atividade extraordinária**, tampouco acarreta despesas específicas ou prejuízos materiais que justifiquem pagamento de indenização. Trata-se, portanto, de **remuneração pelo exercício ordinário de função pública**, o que não pode ser classificado como parcela indenizatória.

Além disso, o STF destacou que, ao assumir cargo em comissão, o servidor **não exerce cumulativamente os dois cargos**, mas se afasta do cargo efetivo para o exercício de função comissionada. Assim, não há fundamento para considerar como vantagem de caráter individual ou excepcional a remuneração do cargo em comissão somada à do cargo efetivo.

Portanto, a previsão legal de que o valor excedente ao teto tenha natureza indenizatória configura **fraude à Constituição**, por tentar legitimar a **superação do limite constitucional de remuneração mediante reclassificação indevida da natureza da verba**.

A decisão que fundamenta a resposta foi noticiada no Informativo 1166 do STF, nos seguintes termos:

*DIREITO CONSTITUCIONAL – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; TETO CONSTITUCIONAL; LIMITES REMUNERATÓRIOS; VERBAS INDENIZATÓRIAS*

*Pagamento de verbas indenizatórias a agentes públicos no âmbito estadual - ADI 7.402/GO*

*RESUMO: É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional (CF/1988, art. 37, XI e § 11). Nesse contexto, a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido decorre da investigação e da identificação do fato gerador que enseja a sua percepção. O teto constitucional de retribuição estabelecido pela EC nº 41/03 abrange a integralidade das parcelas que compõem a remuneração do servidor público, pois o exercício ordinário de cargo ou função não é vantagem de caráter individual, não tem natureza indenizatória e não diz respeito à cumulação de cargos ou à condição extraordinária de trabalho. A única exceção se refere às parcelas de cunho indenizatório previstas em lei (1). O servidor que já possui vínculo prévio com o ente estatal, decorrente da investidura em cargo de natureza efetiva, ao assumir um cargo em comissão, deixa de desempenhar as funções do cargo originariamente ocupado, de modo que inexistente efetiva cumulação de cargos. Nesse caso, o servidor se afasta temporariamente do efetivo exercício de um cargo para desempenhar*

as atribuições inerentes ao outro. A diferenciação dos conceitos “verba remuneratória” e “parcela indenizatória” advém da própria natureza jurídica particular de cada um (2). Assim, não há razão jurídica que justifique a cambialidade de uma parcela a partir do atingimento de um determinado montante, isto é, a classificação da verba como remuneratória até certo patamar pecuniário e como indenizatória em relação à quantia que o excede. Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, manteve a compreensão firmada em sede cautelar e julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade das seguintes normas do Estado de Goiás: (i) arts. 92, § 2º, e 94, parágrafo único, ambos da Lei nº 21.792/2023 (3); (ii) íntegra da Lei nº 21.831/2023 (4); (iii) art. 2º da Lei nº 21.832/2023 (5); (iv) íntegra da Lei nº 21.833/2023 (6); e (v) art. 2º da Lei nº 21.761/2022

(1) 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998) (...) 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 41/2003) (...) § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 135/2024)”. (2) Precedente citado: RE 650.898 (Tema 484 RG). (3) Lei nº 21.792/2023 do Estado de Goiás: “Art. 92. O servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente, ou o militar titular de posto ou graduação, quando forem nomeados para cargo de provimento em comissão na administração direta,

autárquica e fundacional do Poder Executivo, poderão optar: (...) § 2º Na hipótese de que trata o inciso II do caput deste artigo, caso o referido somatório ultrapasse o limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a parcela excedente da verba correspondente ao exercício do cargo de provimento em comissão pelo agente público titular de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente ou ainda pelo militar titular de posto ou graduação terá natureza indenizatória. (...) Art. 94. O servidor designado para função comissionada receberá o valor dela decorrente cumulativamente com o vencimento, o salário, a remuneração ou o subsídio pelo exercício de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente, posto ou graduação. *Parágrafo único.* Caso o somatório da função comissionada e da remuneração ou do subsídio do cargo efetivo ultrapasse o limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a parcela excedente da verba correspondente ao exercício da função comissionada pelo agente público titular de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente ou ainda pelo militar titular de posto ou graduação terá natureza indenizatória". (4) Lei nº 21.831/2023 do Estado de Goiás: "Art. 1º Aplica-se aos membros e servidores do Poder Judiciário do Estado de Goiás o disposto no § 2º do art. 92 e no parágrafo único do art. 94 da Lei nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023. Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação". (5) Lei nº 21.832/2023 do Estado de Goiás: "Art. 2º Aplica-se, no que couber, aos membros do Tribunal de Contas do Estado de Goiás o disposto no § 2º do art. 92 e no parágrafo único do art. 94 da Lei estadual nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023, facultando-se a aplicação dos percentuais definidos pelo Poder Judiciário, nos termos do art. 28, § 4º, da Constituição do Estado de Goiás". (6) Lei nº 21.833/2023 do Estado de Goiás: "Art. 1º Aplica-se aos membros e servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e aos procuradores do Ministério Público de Contas o disposto no art. 92, § 2º, no que couber, e no art. 94, parágrafo único, da Lei estadual nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023. Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de março de 2023". (7) Lei nº 21.761/2022 do Estado de Goiás: "Art. 2º Será devido aos ocupantes dos cargos em comissão discriminados nos incisos deste artigo o pagamento de verba indenizatória, com o percentual máximo de: (Redação dada pela Lei nº 21.788/2023) I – 50% (cinquenta por cento) do valor atribuído aos cargos em comissão com o símbolo DAS-2, para os ocupantes dos cargos de Vice-Governador, Secretários de Estado, Secretários-Chefes, Chefe de Gabinete Particular do Governador, Chefe de Gabinete de Gestão do Governador, Chefe de Gabinete de Representação de Goiás no Distrito Federal, Delegado-Geral da Polícia Civil, Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, Diretor-Geral da Administração Penitenciária, Coordenador de Políticas Sociais do Gabinete

*de Políticas Sociais, Presidentes e Conselheiro Presidente das entidades da administração pública indireta e Reitor da Universidade Estadual de Goiás; e II – 40% (quarenta por cento) do valor atribuído aos cargos em comissão com o símbolo DAS-2, para os ocupantes dos cargos de Subsecretários, Secretários-Adjuntos, Subcontroladores da Controladoria-Geral do Estado, Delegado-Geral Adjunto da Polícia Civil, Subcomandantes- Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, Diretor-Geral Adjunto da Administração Penitenciária, Diretores-Executivos, Vice-Presidentes das entidades da administração pública indireta e Pró-Reitores da Universidade Estadual de Goiás. § 1º A verba indenizatória de que trata este artigo será paga mensalmente aos servidores em exercício nos cargos mencionados nos incisos do caput, mas não será devida em qualquer hipótese de afastamento. § 2º A verba indenizatória de que trata este artigo não cobrirá gastos de terceiro, bem como não será definitivamente incorporada à remuneração do servidor. § 3º O recebimento da verba indenizatória de que trata este artigo, que não impede a percepção de outras parcelas de natureza indenizatória instituídas por normas específicas, poderá ser vinculado ao cumprimento de atividades e metas de gestão, a serem definidas por regulamento. § 4º O servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo e de cargo em comissão relacionado nos incisos deste artigo poderá optar pela percepção da verba indenizatória neles prevista ou pela percepção da remuneração nos termos do § 2º do art. 61 da Lei nº 20.491, de 2019, conforme o caso. (Acrescido pela Lei nº 21.788/2023)”. ADI 7.402/GO, relator Ministro André Mendonça, julgamento virtual finalizado em 21.02.2025 (sexta-feira), às 23:59*

## Melhores Respostas

Aluna **Luiza Linhares Costa**, de **Belo Horizonte/MG**, com nota **Muito Bom**:

O artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal (CF), prevê o teto remuneratório, assim entendido como a limitação constitucional à remuneração e ao 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.

Contudo, essa limitação não é absoluta. O mesmo dispositivo prevê que não serão computadas, para o efeito dos limites remuneratórios, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei (art. 37, §11, CF).

Assim, é possível concluir que o sistema constitucional optou por instituir um regramento distinto para as verbas remuneratórias e as parcelas indenizatórias. Enquanto a primeira compreende os valores recebidos a título de contraprestação pelo trabalho exercido, sujeitando-se aos limites do art. 37, inciso XI, da CF, a segunda corresponde à recomposição patrimonial por eventual dispêndio do agente público no exercício de sua função - a exemplo de gastos com diárias de hotel e ressarcimento por despesas de viagem - e, justamente por não implicar acréscimo de renda, não é limitada pelo teto remuneratório.

Nesse sentido, é incompatível com a Constituição Federal a lei do Estado BETA, ao prever que, se a soma da remuneração do cargo de origem cumulada com o subsídio do cargo em comissão ultrapassar o teto constitucional, o valor excedente será tratado como verba de natureza indenizatória. Para o Supremo Tribunal Federal, a distinção entre verba remuneratória e parcela indenizatória não pode ser feita apenas com base no valor total percebido, sob pena de desvirtuamento. Não se trata de simples nomenclatura: a diferença observa a natureza da verba recebida e, sobretudo, a sua função.

A propósito, com o intuito de coibir situações similares, editou-se a Emenda Constitucional 135/24, que prevê que as parcelas de caráter indenizatório serão expressamente previstas em lei ordinária nacional, aprovada pelo Congresso. Contudo, a referida lei ainda não foi editada, razão pela qual, por ora, não há essa exigência.

Aluno **Cassiano Penteado Smiguel**, de **Ponta Grossa/PR**, com nota **Muito Bom**:

Recentemente o STF rejeitou Lei Estadual que considerou verba remuneratória até o limite do teto constitucional e indenizatória a parte excedente (Info 1166).

Inicialmente, deve-se ressaltar que a verba remuneratória é paga como contraprestação pelo trabalho prestado. De outro lado, a indenizatória visa compensar despesas pessoais do servidor para a execução do serviço,

O Supremo Tribunal consignou que tal prática (“cambialidade” entre verba remuneratório e indenizatória) viola os princípios da legalidade, moralidade e da isonomia, vez que desvirtua a real natureza da verba para escapar do teto.

Gize-se que antes da EC 19/1998 e da EC 41/2003, havia um entendimento mais flexível sobre o teto, permitindo que certas parcelas, como vantagens pessoais, não fossem computadas no limite.

Contudo, a partir das reformas promovidas por essas emendas, passou-se a adotar uma interpretação mais rígida, considerando que todas as parcelas de natureza remuneratória devem ser somadas para fins do teto constitucional.

Consolidou-se o entendimento de que o teto do art. 37, XI, abrange todas as espécies remuneratórias, inclusive variáveis e eventuais. Com fulcro no §11 do art. 37 da Constituição, somente as parcelas efetivamente indenizatórias estão fora do teto. Porém, para serem qualificadas assim, não basta a rotulagem legal, sendo necessário que se verifique a natureza jurídica real da verba. Registre-se, mais uma vez, que a verba indenizatória é aquela que reembolsa despesa previamente incorrida pelo servidor no desempenho de sua função, e não

uma forma de retribuição por serviço. Portanto, a natureza jurídica da parcela decorre da finalidade para a qual é paga e não da classificação formal atribuída pela lei.

Aluno **ROBSON SILVA NOVAIS**, de **ARACAJU/SE**, com nota **Muito Bom**:

A previsão legal do Estado BETA que permite classificar como verba de natureza indenizatória o valor excedente ao teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal é inconstitucional. O referido dispositivo estabelece, de forma clara, que a remuneração dos servidores públicos não pode ultrapassar o subsídio dos ministros do STF, aplicando-se o teto a todas as verbas de caráter remuneratório. Além disso, na tentativa de reclassificar parcela remuneratória como indenizatória, com o objetivo de contornar o limite constitucional, configurou-se burla à norma constitucional e afronta os princípios da moralidade e da legalidade. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento no sentido de que a natureza de uma verba, seja ela remuneratória ou indenizatória, não pode ser alterada apenas por uma definição legal. A Corte entende que todas as parcelas de natureza remuneratória devem ser somadas para fins do teto constitucional, e a única exceção são as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, que realmente compensam despesas pessoais do servidor para a execução do serviço. A natureza jurídica de uma parcela decorre da finalidade para a qual é paga, e não da classificação formal atribuída pela lei, logo a norma do Estado Beta deve ser considerada inconstitucional por violar a Constituição e a jurisprudência consolidada do STF. Já a distinção entre "verba remuneratória" e "parcela indenizatória" não pode ser feita com base apenas no valor total percebido pelo servidor público, uma vez que natureza de cada parcela é determinada pela sua finalidade e não pelo montante recebido. Verbas remuneratórias são aquelas que retribuem o trabalho ou o cargo ocupado, a exemplo do salário, enquanto parcelas indenizatórias visam compensar despesas específicas do servidor, como as diárias. Sendo assim, a diferença baseada apenas no valor total percebido não é juridicamente válida, pois viola os princípios da legalidade e moralidade.

Aluno **André Maia**, de **Rio Grande/RS**, com nota **Muito Bom**:

É inconstitucional a previsão legal de exclusão de verbas remuneratórias do alcance do teto constitucional constante do art. 37, XI, da CF/88.

Nos termos de recente decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 7.402), a caracterização de determinada verba como sendo ou não indenizatória se deve exclusivamente ao seu fato gerador, e não à nomenclatura eventualmente atribuída a ela.

Portanto, ainda que a lei do Estado BETA tenha editado norma que define como indenizatória determinada parcela, se a finalidade desta verba for a contraprestação por atividade laboral, terá natureza remuneratória, devendo obediência ao teto constitucional, independentemente da classificação que a ela se atribua pela lei.

Quanto à diferença entre "verba remuneratória" e "verba indenizatória", a primeira se configura como contraprestação pelo serviço/trabalho prestado, a segunda pretende compensar eventuais despesas/prejuízos pessoais do servidor decorrentes do trabalho (essas verbas não integram o salário, não incidindo sobre elas eventuais encargos).

Assim, conforme preceitua o art. 37, XI, da CF, as únicas parcelas que não devem observância ao teto remuneratório do funcionalismo público são as que possuem finalidade e caráter indenizatório.

Aluna **Ana Paula Marques Andrade**, de **FLORIANÓPOLIS/MT**, com nota **Muito Bom**:

A previsão legal é inconstitucional, conforme decidido recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, pois busca burlar o teto do funcionalismo público, ao desvirtuar a natureza de verba remuneratória ao prever que ela terá natureza indenizatória, violando, assim, o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

A verba remuneratória é aquela que decorre da contraprestação pelo serviço realizado, sendo que a remuneração dos servidores públicos estaduais que trabalham no âmbito do Poder Legislativo não pode exceder o subsídio mensal do Governador; no âmbito do Poder Judiciário, o subsídio dos desembargadores de Justiça; e no âmbito do Poder Legislativo, o subsídio mensal dos Deputados Estaduais e Distritais.

Já a verba indenizatória é aquela que é paga para compensar despesas pessoais do servidor. As parcelas de caráter indenizatório que estão expressamente previstas em lei ordinária, de caráter nacional, aplicadas a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios. Vale destacar que essa previsão foi objeto da recente EC n. 135/2024, que tornou mais rígida a interpretação de quais parcelas estarão excluídas do teto do funcionalismo público.

No caso em questão, como o servidor recebe a remuneração por exercer um cargo em comissão, é evidente a natureza remuneratória de toda a verba recebida e não apenas aquela que excede ao teto. A Lei ao ter essa previsão viola os princípios da legalidade, da moralidade e da isonomia, pois a natureza jurídica da parcela decorre da finalidade para qual é paga e não da classificação atribuída pela lei, não podendo, portanto, alterar a sua natureza de acordo com o valor recebido.

Aluna **Juliana Baesso Franco Barbosa**, de **SÃO JOSE DOS CAMPOS/SP**, com nota **Muito Bom**:

Quanto à exclusão de verbas remuneratórias do alcance do teto constitucional, observa-se que o STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, determinou que é inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional, previsto no artigo 37, inciso XI e §11, da CF/88, bem como que a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido decorre da investigação e da identificação do fato gerador que enseja a sua percepção. Com efeito, a partir reformas realizadas pelas Emendas Constitucionais n.º 19/1998 e n.º 41/2003, a jurisprudência do STF considera que o teto constitucional abrange todas as espécies remuneratórias percebidas pelos servidores públicos dos entes federados. Além disso, tem-se que, consoante previsão constitucional do artigo 37, §11, da CF/88, apenas as parcelas indenizatórias estão excluídas do teto constitucional, sendo certo, para assim serem classificadas, não basta previsão legal, mas sim que a norma seja compatível com a real natureza do dispêndio. Logo, considera-se como sendo verba indenizatória aquela que reembolsa despesa pessoais do servidor público enquanto executa a sua função, enquanto, verba remuneratória é a contraprestação pelo trabalho prestado pelo servidor público. Dessa forma, o STF rejeitou a chamada “Cambialidade das Verbas”, isto é, rechaçou a norma que determinava que a verba auferida pelo servidor público é remuneratória até o limite do teto constitucional e, ao mesmo tempo, indenizatória quanto ao excedente. Isso porque, a “Cambialidade das Verbas” infringe os Princípios da Legalidade, Moralidade e Isonomia, desvirtuando a natureza da verba com objetivo de escapar do teto constitucional.

Aluno **Ádyllo Hugo Lira Nascimento**, de **Caruaru/PE**, com nota **Muito Bom**:

Os cargos em comissão, bem como as funções de confiança, estão previstos no art. 37, V, da

CF e destinam-se, exclusivamente, a atribuições de direção, chefia e assessoramento. Assim, quando um servidor público titular de cargo efetivo, ou emprego público, assume um cargo em comissão, não se está a operar uma cumulação de cargos. Antes, o servidor efetivo deixa de exercer, temporariamente, as atribuições de seu cargo de investidura original para se limitar ao exercício das atribuições de direção, chefia ou assessoramento relativas ao cargo em comissão para o qual nomeado.

Desta forma, em não havendo excesso de trabalho decorrente de acumulação de atribuições, a retribuição pelo cargo em comissão não tem natureza indenizatória, mas apenas remuneratória, não sendo, portanto, possível que o valor pago em retribuição ao seu exercício escape ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da CF. Por isso, o STF, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade, entendeu por ser inconstitucional lei estadual que, ao argumento de se tratar de verba indenizatória, permitia a exclusão dos valores pagos a título de cargo em comissão do chamado "abate teto".

Aliás, o Pretório Excelso já expôs o entendimento de que a natureza indenizatória ou remuneratória de uma verba não pode ser alterada simplesmente pela nomenclatura que uma lei ou ato normativo lhe confere. Assim, caso o numerário seja devido unicamente em contraprestação direta ao exercício, em condições regulares, da atividade pertinente a determinado cargo, sua natureza é remuneratória, independentemente da classificação que lhe dê a lei ou qualquer ato infralegal.

Outrossim, a Suprema Corte também lecionou que uma mesma quantia não pode ser ora tratada como "verba remuneratória", ora como "parcela indenizatória". No caso posto, não há razão que justifique a classificação da remuneração do cargo em comissão como de natureza remuneratória até o limite do teto constitucional, acima do que o mesmo valor passaria a ter natureza indenizatória e, por isso, seria "imune" ao referido teto. Isso porque a natureza da verba não se transmuda a partir do momento em que se atinge determinado patamar. Trata-se, em verdade, de mero subterfúgio com o propósito de burlar a regra do teto constitucional, o que tem sido rechaçado pela jurisprudência do STF.

Aluna **Ana Carolina Teodoro Mendes**, de **Varginha/MG**, com nota **Muito Bom**:

A Constituição Federal estabelece um teto para as remunerações de servidores públicos, com algumas exceções para verbas de natureza indenizatória, o que tem como objetivo limitar os ganhos. No entanto, nem todas as verbas recebidas por servidores são consideradas remuneratórias e, portanto, sujeitas ao teto (art. 37, IX, CF).

Julgando caso análogo, o STF entendeu ser inconstitucional lei que cria um regime especial de pagamento a agentes públicos, permitindo que valores excedentes ao teto constitucional sejam classificados como verbas indenizatórias, pois tal manobra foi considerada uma forma de burlar o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição.

A referida lei viola os arts. 5º, caput; 24, I e §1º; 37, caput e XI; e 151, III, da CF, pois cria uma ficção jurídica que permite que seja ultrapassado o teto constitucional por meio da classificação de verbas remuneratórias como indenizatórias.

O STF consolidou entendimento em sede de repercussão geral de que o teto do art. 37, XI, abrange todas as espécies remuneratórias, inclusive variáveis e eventuais.

É assente na jurisprudência do STF que, com fulcro no §11, do art. 37, da CF, somente as parcelas efetivamente indenizatórias estão fora do teto, não bastando a rotulagem legal, sendo necessário que se verifique a natureza jurídica real da verba.

A natureza jurídica da parcela decorre da finalidade para a qual é paga e não da classificação formal atribuída pela lei. Ainda que a norma defina determinada verba como indenizatória, se ela

for paga como contraprestação pelo exercício de atividade laboral, terá natureza remuneratória, submetendo-se ao teto constitucional previsto no art. 37, XI da Constituição Federal.

Na esteira do entendimento do STF, a verba remuneratória é paga a título de contraprestação pelo serviço prestado. Por outro lado, a parcela indenizatória tem por escopo compensar o gasto dispendido pelo servidor como condição necessária à efetiva prestação do serviço. Os conceitos são ontologicamente distintos, cuja diferenciação decorre da própria natureza jurídica particular de cada um.

---

2. Em certa ação de improbidade administrativa, o juiz condenou os três réus por terem participado em unidade de vontades no cometimento da improbidade, atribuindo a todos o dever de ressarcir integralmente os danos causados, na forma do art. 942 do CC, ou seja, de modo solidário.

Nessa situação, sem acrescentar fatos novos, é possível afirmar que houve equívoco na sentença ao atribuir a todos os réus a ressarcirem integralmente os danos causados pelo ato ímprobo, de forma solidária?

Fundamente a sua resposta em até 15 (quinze) linhas.

## Comentários

Olá, pessoal! Sejam bem-vindos(as) à nossa Rodada 19.2025 das Questões Discursivas do Emagis!

O STJ, tradicionalmente, sempre entendeu que haveria responsabilidade solidária no ressarcimento dos danos ao erário fruto de ato de improbidade administrativa. Para ilustrar, colocamos o seguinte precedente:

*“A orientação fixada neste Tribunal Superior é no sentido de que, nos atos de improbidade administrativa que causem lesão ao erário, a responsabilidade entre os agentes ímprobos é solidária, o que poderá ser reavaliado por ocasião da instrução final do feito ou ainda em fase de liquidação, inexistindo violação ao princípio da individualização da pena.” (AgRg no REsp 1521595/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 13/11/2015) – ENTENDIMENTO ANTERIOR À LEI 14.230/21*

Sobreveio, porém, a **Lei 14.230/21**, promovendo, como sabemos, uma verdadeira *revolução* no trato normativo da improbidade administrativa. E, dentre a onda de alterações – muitas de “gosto duvidoso”, digamos assim -, nasceu o **art. 17-C, § 2º, da LIA**, redigido nestes termos:

*“Art. 17-C. (...)*

*§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.”*

Como se nota, é evidente a reação legislativa ao posicionamento jurisprudencial do STJ.

O juiz, contudo, não é um mero “boca da lei” – felizmente -, impondo-se a interpretação do texto legal à luz do contexto constitucional em que se insere (CF, art. 37, § 4º, em particular), considerados os métodos exegéticos trabalhados pela ciência jurídica.

Não se curvando à mera literalidade do texto legal, o STJ, em recentíssimo **precedente unânime** da Primeira Turma (AgInt no AREsp 1.485.464), interpretou de forma sistemática essa regra legal.

Lembrou-se que, em matéria de ressarcimento de danos por atos ilícitos, é tradicional, em nosso direito, a previsão de responsabilidade solidária de todos aqueles que concorrem para a sua prática, algo previsto, em termos gerais, pelo art. 1.518 do CC/1916 e mantido pelo art. 942 do CC/2002. Também no âmbito do direito público essa responsabilização solidária é

frequentemente assentada (art. 4º, § 2º, da Lei 12.846/13, arts. 8º, §2º, 15, V, 41, IV, 73 e 121, §2º da Lei 14.133/2021).

Apontando a diferença entre sanção (que é de natureza personalíssima, atraindo o princípio constitucional da individualização das sanções) e ressarcimento (informado pelo princípio da reparação integral), entendeu-se que **o art. 17-C, § 2º, da LIA, em uma interpretação sistemática, é aplicável quando individualizáveis os desígnios dos agentes que perpetraram o ato ímprobo, mas não deve ser aplicado quando todos os agentes tenham participado em unidade de vontades para a sua realização, hipótese em que se poderá atribuir a cada um deles o dever solidário de ressarcir integralmente os danos causados ao erário, na forma do art. 942 do CC.**

Eis o interessante julgado ao qual buscamos chamar a atenção com o presente exercício:

*“A vedação à solidariedade contida no art. 17-C, §2º, da Lei n. 8.429/1992 é aplicável quando individualizáveis os desígnios dos agentes ativos do ato ilícito, mas não quando tenham, todos eles, participado em unidade de vontades no cometimento da improbidade, oportunidade em que se poderá atribuir a todos o dever de ressarcir integralmente os danos causados, na forma do art. 942 do CC.*

*Informações do Inteiro Teor*

*Cinge-se a controvérsia quanto à possibilidade de condenação solidária dos réus ao ressarcimento dos danos pela prática de ato de improbidade administrativa.*

*O art. 17-C, §2º, da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, estabeleceu que "Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade".*

*Quando do exame do Tema n. 1.199, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela irretroatividade da Lei n. 14.230/2021, ocasião em que se limitou, a Corte Suprema, a reconhecer a aplicação das novas normas às hipóteses em que evidenciada uma abolição da tipicidade da conduta, sem que tenha, ainda, ocorrido o trânsito em julgado da decisão condenatória.*

*Ao disciplinar o ressarcimento dos danos, quando da edição da Lei n. 14.230/2021, o legislador andara, claramente, ao largo do sistema de responsabilização por danos patrimoniais decorrentes de ato ilícito estabelecido desde o Código Civil de 1916.*

*A disparidade se evidencia, ainda, em relação a variadas outras normas a disciplinar o controle interno dos entes públicos, a responsabilidade*

*administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração, o sistema de licitações para celebração de contratos administrativos, a preverem a existência de solidariedade entre coautores/partícipes de atos ilícitos, conforme art. 74, §1º, da CF; art. 4º, §2º, da Lei n. 12.846/2013; e artigos 8º, §2º, 15, V, 41, IV, 73 e 121, §2º da Lei n. 14.133/2021.*

*O Código de Bevilacqua já dispunha, no início do século passado, no art. 1.518 que: "Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outros ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se tiver mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação. Parágrafo único. São solidariamente responsáveis como autores os cúmplices e as pessoas designadas do artigo 1.521".*

*O Código Civil de 2002 também assim disciplinou a responsabilidade pelo ressarcimento dos danos decorrentes de atos ilícitos, na forma do art. 942.*

*Nesse sentido, a exegese que mais bem harmoniza o art. 17-C, §2º da LIA com o sistema de ressarcimento de danos causados por atos ilícitos é a de que, considerada as participações dos réus e as provas produzidas, em sendo possível ao julgador, deverá ele delimitar a responsabilidade de cada um dos demandados sobre os danos a serem ressarcidos de acordo com os seus comprovados desígnios.*

*Em havendo, no entanto, a atribuição de participações de mesma intensidade entre todos os demandados na realização do ato ímprobo e, assim, na causação dos danos, não sendo viável individualizar em relação àqueles que contribuíram igualmente no cometimento do ato ilícito a vontade de participar de determinada porção desse ato à qual se pudesse compartimentalizar o dano correlato, possível será o reconhecimento da solidariedade.*

*Sobre essa questão, conforme doutrina "[...] a única interpretação razoável do art. 17-C, §2º, da nova redação da LIA, é de que não há solidariedade entre os litisconsortes passivos quanto às sanções derivadas da condenação por ato de improbidade administrativa, como a multa civil e a perda do proveito próprio obtido por cada agente, ressalvado quanto à reparação do dano derivado daquele ato, que, em consonância com toda a secular construção legal e doutrinária sobre a responsabilidade por atos ilícitos, preconiza a solidariedade da obrigação passiva de reparação entre os agentes causadores".*

*Com efeito, diferem, relevantemente, o ressarcimento dos danos e a aplicação das penas por força da condenação pela prática de atos ímprobos.*

*Na expectativa de garantir a observância do princípio da intranscendência da pena, previsto artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, o legislador de 2021 confundiu ressarcimento com sanção.*

*A natureza das sanções é personalíssima, incidindo o princípio constitucional da individualização das penas, razão por que a sua imputação considera a*

*efetiva participação de cada um dos condenados no empreendimento ilícito. O ressarcimento dos danos causados ao erário, por outro lado, decorre logicamente do reconhecimento do ato ilícito, da presença do dano efetivo e do nexa causal, e é informado pelo princípio da reparação integral, cabendo aos causadores do dano ao patrimônio da coletividade, a mais completa indenização.*

*Logo, são efetivamente diversas as naturezas ressarcitória e sancionatória, razão por que é possível a conclusão no sentido de que o art. 17-C, §2º, da Lei n. 8.429/1992, dentro de uma interpretação sistemática com as demais normas do sistema jurídico brasileiro, é aplicável quando individualizáveis os desígnios dos agentes ativos do ato ilícito, mas não quando tenham, todos eles, participado em unidade de vontades no cometimento da improbidade, oportunidade em que se poderá atribuir a todos o dever de ressarcir integralmente os danos causados, na forma do art. 942 do CC. AgInt no AREsp 1.485.464-SP, Rel. Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 8/4/2025, DJEN 10/4/2025.”*

Desse modo, como no caso apresentado o juiz condenou os três réus **por terem participado em unidade de vontades no cometimento da improbidade**, não é possível afirmar que houve equívoco na sentença ao atribuir a todos os réus a ressarcirem integralmente os danos causados pelo ato ímprobo, de forma solidária, à luz do que decidido recentemente pelo Tribunal da Cidadania (AgInt no AREsp 1.485.464).

Eram esses pontos a abordar na Rodada 19.2025, pessoal. Espero que tenham gostado e tenha sido útil para vocês. Bons estudos e até a próxima rodada!

**Prof. Gabriel Brum**  
Juiz Federal

## Melhores Respostas

**Ádylo Hugo Lira Nascimento, de Caruaru/PE:**

Em matéria de solidariedade em improbidade administrativa, sabe-se que a Lei 14.230/2021 promoveu mudanças na Lei 8.429/1992 e no entendimento jurisprudencial até então assente sobre o assunto. Antes da novel legislação, o magistério jurisprudencial do STJ admitia a condenação solidária dos réus na ação de improbidade administrativa. No entanto, a Lei 14.230/2021 acrescentou o art. 17-C, § 2º, à LIA, para prever, expressamente, que, em caso de litisconsórcio passivo, a condenação deve ocorrer no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.

Então, à primeira vista, poder-se-ia pensar que haveria equívoco na sentença do caso posto, já que o magistrado impôs aos réus o dever de ressarcir os danos causados de forma solidária. No entanto, observa-se que referida sentença está em concordância com o mais recente entendimento do STJ sobre a matéria, pois a Corte da Cidadania, ao distinguir a obrigação de ressarcimento ao Erário das demais sanções de improbidade administrativa, entendeu que a vedação à solidariedade, prevista no art. 17-C, § 2º, da Lei 8.429/1992 não é absoluta.

Com efeito, o STJ destacou que, quando não for possível definir, com precisão, qual a exata medida da participação de cada réu na trama ímproba, em razão de haverem agido em uma unidade de vontades para a consecução da improbidade, a imposição da obrigação de ressarcimento ao Erário, por força do princípio da reparação integral, deve se orientar pela norma insculpida no art. 942 do Código Civil ("se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação").

Além disso, a referida Corte Superior ressaltou que o ressarcimento ao Erário tem natureza apenas reparatória, ao passo que as demais sanções de improbidade (multa civil, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público) têm natureza punitiva. Assim, para estas últimas, é imperioso observar a vedação de condenação solidária prevista no já mencionado § 2º do art. 17-C. De outro lado, dado o caráter reparatório do ressarcimento, e não sendo possível delimitar a exata participação de cada réu no esquema ímprobo, pois orientados por uma mesma vontade coletiva, devem ser todos reputados como responsáveis pelo dano em sua integralidade, razão pela qual cabível a solidariedade na forma como prescrita no art. 942 do CC.

**José Carlos Teixeira Quinta Nova, do Rio de Janeiro/RJ:**

A resposta é negativa, pois a sentença judicial proferida está alinhada com o recente entendimento do STJ sobre o tema. De fato, cumpre destacar desde logo que, à luz da literalidade do §2º do art. 17-C da Lei nº 8.429/92, na hipótese de litisconsórcio passivo, cada réu deve ser condenado dentro dos limites de sua participação e dos benefícios diretamente auferidos. Dessa forma, o reconhecimento da solidariedade foi expressamente vedado pelo Legislador Ordinário.

Entretanto, como mencionado anteriormente, o Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar essa regra e definir o seu sentido e alcance, adotou um raciocínio sistêmico, considerando outras legislações esparsas da ordem jurídica, tais como a Lei nº 12.846/13 (art. 4º, §2º), a Lei nº 14.133/21 (arts. 8º, §2º, 15, V, 41, IV, 73 e 121, §2º), além do Código Civil de 1916 (arts. 1518 e 1521). Nesse contexto, o aludido Tribunal entendeu que a solidariedade entre os condenados por atos de improbidade pode ser reconhecida quando há comprovação da comunhão de ações e desígnios.

Assim, a partir da análise do art. 17-C, §2º, da Lei nº 8.429/92, conclui-se que a vedação da solidariedade se aplica exclusivamente aos casos em que seja possível individualizar a participação de cada um dos envolvidos no ato ímprobo. Além disso, considerando o disposto no seu art. 17-D é essencial diferenciar sanção e reparação de danos.

Enquanto a sanção tem caráter pessoal e se fundamenta no princípio da intranscendência da

pena (art. 5º, XLV, da CF/88), a reparação de danos se apoia no princípio da integralidade da recomposição (art. 37, §4º, da CF/88), uma diretriz há muito acolhida pelo Legislador Ordinário e prevista tanto no Código Civil de 1916 já revogado, quanto no atual diploma legal e, por força do esposado acima, igualmente encampada pelo STJ.

**Bruno Henrique Puchetti de Cene, de Cafezal do Sul/PR:**

Não houve equívoco na sentença ao atribuir aos réus o dever de ressarcir integralmente, de forma solidária, os danos decorrentes do ato de improbidade administrativa. Embora o art. 17-C, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, estabeleça que, em caso de litisconsórcio passivo, a condenação deve se dar nos limites da participação e dos benefícios diretos obtidos, vedando expressamente a solidariedade, essa regra não se aplica de maneira absoluta. O Superior Tribunal de Justiça tem interpretado tal dispositivo em consonância com o regime geral de responsabilidade civil previsto no Código Civil, notadamente o art. 942, segundo o qual os coautores de ato ilícito respondem solidariamente pelos danos causados. Assim, quando for possível ao julgador individualizar as condutas e mensurar os respectivos desígnios e benefícios obtidos por cada réu, a condenação deverá observar tais limites. Contudo, se todos os demandados atuaram em unidade de vontades e com igual intensidade na prática do ato ímprobo, impossibilitando a identificação precisa da parcela de responsabilidade de cada um na causação do dano, admite-se a responsabilização solidária. Trata-se de hipótese em que a imputação coletiva não compromete o disposto no art. 17-C, § 2º, pois a norma deve ser compreendida à luz do sistema de responsabilização por ilícitos civis e administrativos, distinguindo-se, ademais, as naturezas ressarcitória e sancionatória das medidas impostas. Logo, diante da unidade de desígnios e da impossibilidade de compartimentalização do dano, a condenação solidária mostra-se juridicamente adequada e compatível com a interpretação sistemática da legislação aplicável.

---

3. (TJ/RJ 2024 - Juiz Substituto) O plano de recuperação judicial de determinada sociedade empresária foi aprovado pela maioria em Assembleia Geral de Credores contendo cláusulas que tratam indistintamente da supressão de todas as garantias reais e fidejussórias. Um dos credores que, embora presente na assembleia, absteve-se de votar, apresentou oposição à homologação judicial do plano, ao argumento de ilegalidade e ineficácia de tais cláusulas, buscando manter intactas as garantias de seu crédito. Procede a insurgência do credor? Justifique. (Limite: 15 linhas).

## Comentários

Olá, pessoal! Sejam bem-vindos(as) à nossa Rodada 19.2025 das Questões Discursivas do Emagis!

Na situação apresentada, **procede a insurgência do credor.**

A doutrina e a jurisprudência do STJ têm destacado as **diferenças entre a novação decorrente do plano de recuperação judicial (LFRJ, art. 59) e a novação disciplinada pelo direito civil (CC, art. 360 e ss).**

Dentre as diferenças, costuma-se lembrar que, **enquanto a novação do direito civil acarreta a extinção da obrigação, a novação defluente do plano de recuperação judicial fica sujeita a condição resolutiva, pois, se decretada a falência da empresa, os credores terão reconstituídos seus direitos e garantias nas condições originalmente contratadas (LFRJ, art. 61, § 2º).** Outro ponto que é comumente lembrado diz respeito, precisamente, às garantias: **se é certo que a novação do direito civil implica, em regra, a extinção das garantias da dívida (CC, art. 364), o mesmo não se dá com a novação decorrente do plano de recuperação judicial, em que somente serão suprimidas ou substituídas mediante aprovação expressa do credor titular da respectiva garantia (LFRJ, arts. 50, § 1º, e 59).**

Bem por isso é que a **Segunda Seção do STJ** firmou compreensão no sentido de que **a anuência do titular da garantia real é indispensável na hipótese em que o plano de recuperação judicial prevê a sua supressão ou substituição:**

*RECURSO ESPECIAL. DIREITO EMPRESARIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PLANO DE RECUPERAÇÃO. NOVAÇÃO. EXTENSÃO. COBRIGADOS. IMPOSSIBILIDADE. GARANTIAS. SUPRESSÃO OU SUBSTITUIÇÃO. CONSENTIMENTO. CREDOR TITULAR. NECESSIDADE.*

*1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ).*

*2. Cinge-se a controvérsia a definir se a cláusula do plano de recuperação judicial que prevê a supressão das garantias reais e fidejussórias pode atingir os credores que não manifestaram sua expressa concordância com a aprovação do plano.*

*3. A cláusula que estende a novação aos coobrigados é legítima e oponível apenas aos credores que aprovaram o plano de recuperação sem nenhuma ressalva, não sendo eficaz em relação aos credores ausentes da assembleia geral, aos que abstiveram-se de votar ou se posicionaram contra tal*

disposição.

**4. A anuência do titular da garantia real é indispensável na hipótese em que o plano de recuperação judicial prevê a sua supressão ou substituição.**

5. Recurso especial interposto Tonon Bionergia S.A., Tonon Holding S.A. e Tonon Luxemborg S.A. não provido. Agravo em recurso especial interposto por CCB BRASIL - China Construction Bank (Brasil) Banco Múltiplo não conhecido.

(REsp n. 1.794.209/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Segunda Seção, julgado em 12/5/2021, DJe de 29/6/2021.)

Vale notar que, embora não haja propriamente ilicitude na previsão da cláusula supressiva no plano de recuperação judicial, ela **apenas gerará efeitos aos credores que aprovaram o plano de recuperação sem ressalvas quanto a ela, não sendo eficaz, portanto, em relação àqueles que não participaram da assembleia, que se abstiveram de votar ou que se posicionaram contra tal disposição.** Há, no TJ/SP, verbete sumular a respeito: "*Na recuperação judicial, a supressão da garantia ou sua substituição somente será admitida mediante aprovação expressa do titular.*" (Súm. 61 do TJ/SP). Do STJ, colhemos, por todos, o seguinte precedente:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. NOVAÇÃO. EXTENSÃO AOS COOBRIGADOS. CLÁUSULA QUE ESTABELECE SUPRESSÃO DAS GARANTIAS CAMBIAIS, REAIS OU FIDEJUSSÓRIAS. APLICAÇÃO SOMENTE AOS CREDITORES QUE EXPRESSAMENTE DERAM ANUÊNCIA. PRECEDENTES. MULTA PREVISTA NO § 4º DO ART. 1.021 DO CPC/2015. INAPLICABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Conforme definido pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça, "*a anuência do titular de garantia, real ou fidejussória, é indispensável para que o plano de recuperação judicial possa estabelecer sua supressão ou substituição (REsp 1.794.209/SP, DJe 29/6/2021). Para o colegiado, a cláusula supressiva apenas gera efeitos aos credores que aprovaram o plano de recuperação sem ressalvas quanto a ela, não sendo eficaz, portanto, em relação àqueles que não participaram da assembleia, que se abstiveram de votar ou que se posicionaram contra tal disposição*" (AgInt no CC n. 194.221/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Segunda Seção, julgado em 20/6/2023, DJe de 22/6/2023). (...) (AgInt nos EDcl no REsp n. 2.088.277/RJ, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 21/10/2024, DJe de 28/10/2024.)

De resto, deixamos aqui transcrito o espelho apresentado pela banca

examinadora do certame em tela:

*“Inicialmente, cabe destacar que, sem embargo da soberania da decisão proferida pela Assembleia Geral de Credores, deve-se respeitar os limites legais, sendo possível o controle judicial da legalidade do plano de recuperação judicial.*

*A questão gira em torno da extensão e da eficácia subjetiva da cláusula de exoneração de garantias aprovada no plano pela maioria da assembleia de credores.*

*A Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.333.349/SP, submetido ao rito dos recursos repetitivos (Tema 885), consolidou o entendimento de que a recuperação judicial do devedor principal não impede o prosseguimento das execuções nem induz suspensão ou extinção de ações ajuizadas contra terceiros devedores solidários ou coobrigados em geral, por garantia cambial, real ou fidejussória, pois não se lhes aplicam a suspensão prevista nos arts. 6º, caput, e 52, III, ou a novação a que se refere o art. 59, caput, por força do que dispõe o art. 49, § 1º, todos da Lei 11.101/2005.*

*Nos termos da Súmula nº 581 do Superior Tribunal de Justiça, “a recuperação judicial do devedor principal não impede o prosseguimento das ações e execuções ajuizadas contra terceiros devedores solidários ou coobrigados em geral, por garantia cambial, real ou fidejussória”. Outrossim, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou-se no sentido de que a cláusula que estende a novação aos coobrigados é legítima e oponível apenas aos credores que aprovaram o plano de recuperação sem nenhuma ressalva, não sendo eficaz em relação aos credores ausentes da Assembleia geral, aos que abstiveram-se de votar ou se posicionaram contra tal disposição (RESP 2114437 – CE, Relator Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, julgado em 31/03/2025; AgInt no AREsp 1859659/RS, Relator Ministro MOURA RIBEIRO, julgado em 17/02/2025; AgInt nos EDcl no CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 172.379 - PE - Relator: MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA – julgado em 05/03/2024; AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2552547 – MT - Relator: MINISTRO MARCO BUZZI – julgado em 22/05/2024; ...)*

*Dessa forma, não é possível à Assembleia Geral suprimir garantias reais e fidejussórias previstas no plano de recuperação judicial sem a anuência do credor (REsp 1.794.209/SP). Isso porque, "o artigo 49, § 2º, da Lei 11.101/2005, ao mencionar que as obrigações observarão as condições*

*originalmente contratadas, inclusive no que diz respeito aos encargos, salvo se de modo diverso ficar estabelecido no plano, está se referindo a obrigação e, em consequência, a deságios, a prazos e encargos e não a garantias", sobretudo porque a novação prevista na lei de recuperação judicial e falência difere daquela disciplinada pelo Código Civil, não atingindo as garantias prestadas por terceiros.*

*Portanto, a anuência do titular da garantia real é indispensável na hipótese em que o plano de recuperação judicial prevê a sua supressão ou substituição.*

*Assim, embora válida, pois tem como objeto direito creditório disponível, a cláusula de supressão de garantias não será eficaz para aqueles que a ela não anuíram expressamente. Em relação a tais credores, não pode ser invocada a exoneração. É um caso particular em que o silêncio não é interpretado como concordância, mas opera em favor do credor inerte, que terá mantida sua garantia, da qual nunca deixou de ser titular.*

*Deve, pois, ser observada a natureza contratual do plano, a necessidade de anuência expressa da supressão da garantia e a ineficácia da cláusula de exoneração relativamente ao credor que com ela não concordou."*

Eram esses pontos a abordar na Rodada 19.2025, pessoal. Espero que tenham gostado e tenha sido útil para vocês. aguardo vocês na aula ao vivo de correção da presente rodada (link na área restrita, em Videoaulas – Questões Discursivas PLAY), onde poderemos conversar bastante sobre todos esses aspectos. Até lá!

**Prof. Gabriel Brum**

Juiz Federal Na recuperação judicial, a supressão da garantia ou sua substituição

## Melhores Respostas

**Robson Silva Novais, de Aracaju/SE:**

A insurgência do credor procede e deve ser acolhida, uma vez que a cláusula do plano de recuperação judicial que prevê a supressão das garantias reais e fidejussórias não pode atingir os credores que não manifestaram sua expressa concordância com a aprovação do plano. De acordo com o art. 50, § 1º da Lei nº 11.101/2005, as garantias reais e fidejussórias prestadas por terceiros não podem ser suprimidas ou limitadas pelo plano de recuperação judicial sem o consentimento expresso dos respectivos credores beneficiários. Logo, mesmo que a maioria dos credores tenha aprovado o plano, as garantias dos credores que não concordaram expressamente com a supressão não podem ser afetadas. Além disso, a jurisprudência do STJ reforça que a cláusula que estende a novação aos coobrigados, oriunda da aprovação do plano de recuperação judicial, não é eficaz em relação aos credores ausentes da assembleia geral, aos que se abstiveram de votar ou se posicionaram contra tal disposição. O fato de o credor ter se absterido de votar não significa anuência tácita com as cláusulas ilegais ou ineficazes. A abstenção não equivale a voto favorável e, portanto, não implica renúncia a direitos legalmente assegurados. Além disso, a jurisprudência reconhece que cláusulas ilegais inseridas no plano de recuperação judicial podem ser objeto de controle judicial, mesmo após sua aprovação pela assembleia, como forma de preservar o equilíbrio entre o princípio da preservação da empresa e os direitos dos credores. Assim, a oposição à homologação judicial do plano, com base na ilegalidade e ineficácia das cláusulas que suprimem garantias sem a concordância expressa do credor, tem base jurídica fundamentada e deve ser acolhida.

**Ana Clara de Moraes Bezerra, de Guarulhos/SP:**

A insurgência do credor é procedente. Isso porque, embora seja possível a supressão de garantias reais e fidejussórias no plano de recuperação judicial, não havendo ilegalidade nesse ponto, exige-se a anuência expressa dos credores detentores de tais garantias, de acordo com o comando do art. 50, § 1º, da Lei 11.101/2005.

Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é pacífica no sentido de que a supressão de garantias não pode ser imposta aos credores que não tenham expressamente anuído com tal cláusula, mantendo-se intactas suas garantias.

Assim, como o credor em questão absteve-se de votar, ou seja, não houve sua expressa anuência, a cláusula de supressão das garantias reais e fidejussórias não se aplica a ele, mantendo seu crédito nas condições originalmente contratadas.

---

4. Considerando o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o asilo diplomático encontra abrigo na Convenção Americana de Direitos Humanos? Fundamente em até 15 linhas.

## Comentários

## **Olá, pessoal! Sejam bem-vindos(as) à Rodada 19.2025 das Questões Discursivas do Emagis!**

A questão da rodada cobrou conhecimento sobre o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) acerca do asilo diplomático e sua presença na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Segundo Francisco Rezek, “asilo político é o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiro perseguido alhures — geralmente, mas não necessariamente, em seu próprio país patrial — por causa de dissidência política, de delitos de opinião, ou por crimes que, relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal comum.”

O asilo político se divide em asilo territorial e asilo diplomático.

Para Valério Mazzuoli, “denomina-se asilo territorial (externo ou internacional) o recebimento de estrangeiro em território nacional, sem os requisitos de ingresso, para evitar perseguição ou punição baseada prioritariamente em crime de natureza política ou ideológica, geralmente (mas não obrigatoriamente) perpetrado em seu país de origem.”

Já o asilo diplomático é conceituado por Mazzuoli como “modalidade provisória e precária do asilo político stricto sensu, fortalecido a partir de um costume emergido do contexto regional latinoamericano no século XIX. Em virtude desse fato é que sua aplicação somente se dá de forma regular na América Latina. Ao contrário do asilo territorial, no asilo diplomático o Estado o concede fora do seu território, isto é, no território do próprio Estado em que o indivíduo é perseguido (sendo, por isso, também chamado intranacional). A concessão dá-se em locais situados dentro do Estado em que o indivíduo é perseguido, mas que estão imunes à jurisdição desse Estado, como embaixadas, representações diplomáticas, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares.

Recebendo o asilado na sua embaixada, representação diplomática, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares, o Estado asilante pedirá ao Estado territorial, normalmente por meio do embaixador, um salvo-conduto a fim de que o asilado deixe o território do Estado onde se encontra com destino ao território do Estado asilante. Nessa ocasião, o asilo deixa de ser diplomático e passa a ser territorial.

A CADH prevê o asilo como direito humano, nos seguintes termos:

Artigo 22. Direito de circulação e de residência  
[...]

7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

Em virtude da controvérsia que envolveu o fundador do site Wikileaks, Julian Assange, asilado na Embaixada do Equador em Londres desde 2012, o Equador solicitou uma opinião consultiva à Corte IDH sobre o “alcance e fim do direito de asilo à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Interamericano e do Direito Internacional”.

Na petição inicial de solicitação, o Estado reconhece o direito de buscar asilo como um direito humano amplamente sedimentado no âmbito da comunidade internacional e indaga, em suma, (i) quais são os limites de atuação de um Estado que concedeu asilo em relação ao indivíduo solicitante, bem como os (ii) limites de atuação de um Estado em relação a um indivíduo asilado na Embaixada de outro Estado em seu território.

A Corte, na Opinião Consultiva nº 25/2018, identificou as duas formas tradicionais de asilo político: o asilo territorial e o asilo diplomático. Entendeu o tribunal que somente o asilo territorial está regulado pela Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 22.7) e pelo art. XXVII da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. Já o asilo diplomático, pelos seus vínculos com as prerrogativas estatais referentes à diplomacia, deve ser regido por tratados específicos, costumes internacionais ou mesmo suas próprias leis internas.

Segundo a Corte IDH, na referida Opinião Consultiva: “o asilo diplomático não se encontra protegido pelo art. 22.7 da CADH ou pelo art. XXVII da Declaração Americanas dos Direitos e Deveres do Homem, regendo-se pelas próprias convenções de caráter interestatal que o regulam e pelo disposto nas legislações internas.”

Portanto, respondendo à indagação da questão da rodada, o asilo diplomático não encontra abrigo na CADH, mas apenas o territorial. O asilo diplomático pode ser regido por tratados específicos, costumes internacionais ou mesmo suas próprias leis internas. De qualquer modo, tanto no asilo territorial quanto no asilo diplomático, a Corte IDH entendeu que é peremptório a observação do princípio do não rechaço (“non refoulement”).

Era isso, pessoal. Tenho dito que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos é muito cobrado em provas. As opiniões da Corte IDH, embora não sejam vinculantes, são importantes instrumentos reveladores do entendimento do tribunal, pelo que não podem ser negligenciado no estudo, pois, vez por outra, aparecem em provas de concurso. Um abraço e até a próxima rodada!

**Prof. Gerson Henrique**  
Defensor Público

## Melhores Respostas

**Cleverson Linhares de Jesus, de Cachoeira do Macau/RJ**

Não, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entende que o asilo diplomático não encontra abrigo direto na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Essa conclusão decorre do Caso Julian Assange, que originou a solicitação efetuada pelo Equador a Corte Interamericana dos Direitos Humanos (Corte IDH), no qual se desejava saber se o alcance do asilo diplomático, e bem assim a normativa em que ele se insere, veiculada pela Opinião Consultiva OC-25/2018 dava o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro.

Na ocasião restara decidido que o asilo diplomático, concedido em embaixadas ou legações, não está protegido pela Convenção Americana dos Direitos do Homem ou pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a concessão e alcance dependiam de convenções específicas de caráter interestatal e da legislação interna de cada Estado.

**Luiza Linhares Costa, de Belo Horizonte**

Na Opinião Consultiva 25/2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) concluiu que o asilo diplomático não encontra abrigo na Convenção Americana de Direitos Humanos.

Na oportunidade, a Corte se valeu, sobretudo, da distinção entre os institutos do asilo territorial e do asilo diplomático. O primeiro refere-se à hipótese em que o sujeito se encontra dentro do território do Estado para o qual pleiteia o asilo, desejando nele permanecer. Trata-se de manifestação da soberania nacional, regulada, no plano nacional, pela Lei de Migração e, no plano internacional, pela Convenção Americana de Direitos Humanos, tendo ampla aceitação na sociedade internacional.

Por outro lado, o asilo diplomático refere-se à hipótese em que o sujeito se encontra fora do território do Estado no qual pleiteia ser asilado, mas almeja ser acolhido em repartições protegidas pela inviolabilidade diplomática, a exemplo das embaixadas. É caracterizado pela precariedade e pela temporariedade, sendo utilizado como um instrumento preliminar para a efetivação do asilo territorial. O instituto é uma peculiaridade da América Latina, fora da qual há uma tendência pelo seu não reconhecimento, embora ocasionalmente seja concedida. No plano nacional, o instituto é regulado pela Lei de Migração; já no plano internacional, a CIDH entendeu que o instituto não é contemplado pela Convenção Americana de Direitos Humanos (que se restringe ao asilo territorial), devendo ser regulada por tratados de caráter interestadual.

**MATHEUS FERREIRA STEIGER, de Erechim/RS**

O asilo diplomático é uma forma de proteção concedida por um Estado a pessoas perseguidas por motivos políticos ou comuns conexos com crimes políticos, mas que se encontram ainda no território do Estado perseguidor, buscando refúgio em espaços considerados extraterritoriais, como embaixadas, consulados etc.

Conforme o entendimento da CIDH, expresso na OC-25/18, o asilo diplomático não encontra proteção no art. 22.7 da CADH. Para a Corte, o referido artigo contempla somente o asilo territorial, uma vez que o texto convencional trouxe a expressão “em território estrangeiro”.

Assim, considerando tal limitação, o direito de buscar e receber asilo no sistema interamericano caracteriza-se como um direito humano de buscar e receber proteção internacional no território estrangeiro, não abrangendo o asilo diplomático.

Ademais, a Corte asseverou que o alcance do asilo diplomático deve ser regido por convenções interestatais específicas e pelas legislações nacionais, a exemplo da Convenção sobre Asilo Diplomático de Caracas.

**Luiz Eduardo Dalmônico, de Porto Alegre/RS**

A Convenção Americana de Direitos Humanos previu asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos (artigo 22, parágrafo 7º, da CADH). Por sua vez, o asilo diplomático é aquele no qual o perseguido político requer asilo dentro da área do consulado,

embaixada ou representação de determinado país estrangeiro em território de outra nação. O Pacto de São José da Costa Rica não prevê expressamente o asilo diplomático, mas ele é possível graças ao entendimento fixado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e diante da Convenção sobre Asilo Diplomático de 1954. Reconheceu a Corte se tratar de uma tradição latino-americana do asilo, no qual se reconhece a inviolabilidade da repartição estrangeira no território de outra nação e a possibilidade de concessão do asilo diplomático. Esse direito decorre do princípio da dignidade da pessoa humana, do amparo ao mais fraco e da garantia da não extradição por motivos políticos, nos termos do parecer dado pela Corte Interamericana no pedido de parecer consultivo do Equador.

---

5. (Delegado de Polícia Federal. Cebraspe) Em relação ao crime de lavagem de dinheiro praticado na modalidade de ocultação, discorra, fundamentadamente, sobre:

1. o conceito e a classificação desse crime na referida modalidade, bem como sobre o início do seu prazo prescricional, de acordo com o entendimento do STF;
2. a infração penal antecedente a esse crime, no que diz respeito à tipicidade, à necessidade de condenação prévia e a eventual extinção da punibilidade.

## Comentários

**Olá, pessoal! Sejam bem-vindos(as) à Rodada 19.2025 das Questões Discursivas do Emagis!**

A questão da rodada cobrou conhecimento sobre o crime de lavagem de dinheiro.

Lavagem de dinheiro é a conduta em que a pessoa oculta ou dissimula a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal com o intuito de parecer que se trata de dinheiro de origem lícita.

O crime de lavagem de dinheiro está previsto no art. 1º da Lei n. 9.613/98:

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

Na modalidade ocultar, o tipo penal expressa o ato de esconder a coisa, tirar de circulação, subtrair da vista. Traduz o conceito de uma atividade com que se procura impedir ou dificultar o encontro da coisa. Consuma-se com o simples encobrimento da coisa através de qualquer meio, desde que o agente o faça com a intenção de, no futuro, converter o bem em um ativo lícito.

A lavagem de dinheiro é classificada como um crime derivado, acessório ou parasitário, considerando-se que se trata de delito que pressupõe a ocorrência de uma infração penal antecedente, que pode ser crime ou contravenção penal.

Lavagem de dinheiro, na modalidade “ocultar”, é crime permanente. Nesse caso, a execução do crime não se dá em um momento definido e específico, mas se protraí ou alonga no tempo. Quem oculta e mantém oculto algo prolonga a ação até que o fato se torne conhecido. Assim, o prazo prescricional somente se inicia quando as autoridades tomam conhecimento da conduta do agente.

Nesse sentido:

[...] O crime de lavagem de bens, direitos ou valores, quando praticado na modalidade típica de “ocultar”, é permanente, protraindo-se sua execução até que os objetos materiais do branqueamento se tornem conhecidos, razão pela qual o início da contagem do prazo prescricional tem por termo inicial o

dia da cessação da permanência, nos termos do art. 111, III, do Código Penal. 4. No caso concreto, quanto ao quarto fato descrito na denúncia, a despeito da natureza permanente do crime, foram detectadas movimentações financeiras relativas aos valores ocultados até 3 de maio de 2006, o que afasta a alegação de prescrição ainda que a natureza do crime fosse instantânea de efeitos permanentes. 5. Embora não estivesse em vigor a Lei n.º 9.613/1998 quando o crime antecedente (corrupção passiva) foi praticado, os atos de lavagem ocorreram durante sua vigência, razão pela qual não há que falar em retroatividade da lei penal em desfavor do réu. A Lei n.º 9.613/1998 aplica-se aos atos de lavagem praticados durante sua vigência, ainda que o crime antecedente tenha ocorrido antes de sua entrada em vigor. STF. 1.ª Turma. AP 863/SP, Rel. Ministro Edson Fachin, julgado em 23/5/2017 (Info 866).

Ademais, a infração penal antecedente pode ser crime ou contravenção penal e não há rol taxativo.

Para que seja recebida a denúncia pelo crime de lavagem, deve haver, no mínimo, indícios da prática da infração penal antecedente. Não se exige condenação prévia pela infração penal antecedente para que seja iniciada a ação penal pelo delito de lavagem de dinheiro, pois se trata de infração penal autônoma. Por isso, o julgamento da infração penal antecedente e do crime de lavagem não necessariamente deve ser feito pelo mesmo juízo.

O § 1.º do art. 2.º da Lei de Lavagem estabelece que poderá haver o crime de lavagem ainda que esteja extinta a punibilidade da infração penal antecedente:

Art. 2.º § 1º A denúncia será instruída com indícios suficientes da existência da infração penal antecedente, sendo puníveis os fatos previstos nesta lei, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor, ou extinta a punibilidade da infração penal antecedente.

O mesmo entendimento é agasalhado pela jurisprudência:

“o reconhecimento da extinção da punibilidade pela superveniência da prescrição da pretensão punitiva do Estado, relativamente ao crime funcional antecedente, não implica atipia ao delito de lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei n. 9.613/98), que, como delito autônomo, independe de persecução criminal ou condenação pelo crime antecedente” (STJ. AgRg no HC 865.042. 5ª Turma. Julgado em 21/11/2023).

Porém, a atipicidade da infração penal antecedente impede a punição por lavagem de dinheiro.

A autoridade da coisa julgada de uma sentença absolutória pela infração antecedente impedirá o processo pelo crime de lavagem de capitais nas seguintes hipóteses:

- a) inexistência material do fato, porquanto não haverá produto direto ou indireto passível de lavagem;
- b) atipicidade da conduta antecedente: reconhecida a atipicidade da conduta antecedente, é inviável a condenação pelo crime de lavagem de capitais, vez que os bens, direitos ou valores não seriam produto direto ou indireto de infração penal, o que acabaria por afastar a própria tipicidade do crime de lavagem de capitais;
- c) licitude da conduta: se o fato típico antecedente foi considerado lícito em virtude da presença de alguma causa excludente de ilicitude, não se trata de infração penal, afastando a tipicidade do crime de lavagem de capitais.

Nessas três hipóteses - inexistência do fato, atipicidade e excludente de ilicitude -, pouco importa que a absolvição se dê pela certeza da negativa da ocorrência do delito ou pela dúvida de sua ocorrência.

Portanto, respondendo às indagações da questão da rodada, tem-se o seguinte:

(a) Era importante conceituar lavagem de dinheiro como a conduta em que a pessoa oculta ou dissimula a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal com o intuito de parecer que se trata de dinheiro de origem lícita. Trata-se de crime parasitário, ou seja, exige uma infração penal antecedente para sua caracterização. Ademais, importante dizer que, na modalidade ocultar, a lavagem é crime permanente, de modo que a consumação se prolonga no tempo por vontade do agente. Por essa razão, a prescrição somente começa a ser contada da cessação da permanência.

(b) ademais, foi crucial afirmar que não há necessidade de condenação prévia pela infração penal anterior, tampouco a extinção da punibilidade impede a punição da lavagem de dinheiro. Porém, se a infração penal anterior for atípica, torna-se impossível a condenação por lavagem de dinheiro.

Era isso, pessoal. A Lei n. 9.613/98 sempre é cobrada em provas de concurso público, logo você deve dar especial atenção a ela. Um abraço e até a próxima!

**Prof. Gerson Henrique**  
Defensor Público

## Melhores Respostas

**DANIELE DAMIN, de São Miguel do Oeste/SC**

1 - O crime de lavagem de dinheiro, previsto no art. 1º da Lei nº 9.613/1998, consiste em ocultar ou dissimular a natureza, a origem, a localização, a disposição, a movimentação ou a propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Na modalidade de ocultação, o bem, valor ou direito de origem ilícita é mantido em condição de não identificação, impedindo a sua localização ou o conhecimento de sua origem.

Trata-se de crime permanente, cuja consumação se protraí no tempo enquanto perdurar a ocultação ou dissimulação. Por isso, o prazo prescricional só se inicia com a cessação da permanência, isto é, quando o bem for descoberto ou a ocultação for cessada

2. Quanto à tipicidade, exige-se que a infração antecedente seja fato típico e ilícito, ainda que não esteja julgada com trânsito em julgado. Não é necessário que haja uma condenação prévia pelo crime antecedente, basta a comprovação da existência material do fato criminoso antecedente. Essa orientação tem fundamento na autonomia relativa entre os delitos, já que a lavagem de dinheiro tem objeto jurídico distinto (ordem econômica e sistema financeiro).

Por fim, a extinção da punibilidade da infração antecedente (por prescrição, anistia ou morte, por exemplo) não impede, por si só, a persecução penal da lavagem, desde que se demonstre a origem ilícita dos bens. Assim, mesmo sem condenação ou com a punibilidade extinta, a lavagem pode ser punida de forma autônoma, desde que comprovado o vínculo com a atividade criminosa antecedente.

**VICENTE DE PAULA RODRIGUES COELHO, de Icó/CE**

O crime de Lavagem de Dinheiro consiste na dissimulação ou ocultação da origem ilícita de bens, direitos ou valores decorrentes de infração penal. Na ocultação, o agente atua para esconder ou mascarar a natureza, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens oriundos de infração penal. Sendo crime permanente, segundo o STF, a consumação se protraí no tempo, enquanto durar a ocultação. O prazo prescricional começa a correr apenas com o término da permanência, ocasião em que é cessada a ocultação dos valores, geralmente com a descoberta da trama pelas autoridades.

A infração penal antecedente é, nos termos da lei 12.683/12, um catálogo aberto, não sendo mais um rol taxativo, mas qualquer infração penal da qual provém os bens ou valores ocultados ou dissimulados.

A extinção da punibilidade da infração antecedente não impede a persecução penal do crime de Lavagem. A tipicidade da conduta anterior deve ser demonstrada, não se exigindo, todavia, condenação e/ou punição em relação a ela.

**Ana Paula da Silva Brito Prata, de Curitiba/PR**

1. Ocultar expressa o ato de esconder a coisa, tirar de circulação, subtrair da vista. Traduz o conceito de uma atividade com que se procura impedir ou dificultar o encontro da coisa. Nessa modalidade, o crime é de natureza permanente, ou seja, a execução permanece em andamento enquanto o bem permanecer escondido. Cuidando-se, assim, de delito permanente, para o Supremo Tribunal Federal, a contagem do prazo prescricional tem início no dia em que revelados os valores provenientes das condutas ilícitas anteriores, objetos materiais da lavagem de dinheiro, nos termos do art. 111, III, do Código Penal.

2. De acordo com o art. 2º, II, da Lei n. 9.613/1998, com redação dada pela Lei n. 12.683/2021, independem o processo e julgamento das infrações penais antecedentes, ainda que praticados em outro país, cabendo ao juiz competente para os crimes previstos na Lei de Lavagem de Capitais a decisão sobre a unidade de processo e julgamento. A tipificação do crime acessório, diferido, remetido, sucedâneo, parasitário ou consequencial de lavagem de capitais está atrelada à prática de uma infração antecedente que produza o dinheiro, bem ou valor, que será objeto de ocultação. Ou seja, existe uma relação de acessoriedade objetiva entre as infrações,

de modo que a ausência da infração antecedente implica a atipicidade do delito de lavagem de capitais. No entanto, a condenação pela infração antecedente não é pressuposto para a condenação do crime de lavagem de capitais. Trata-se de questão prejudicial homogênea do mérito da ação penal do crime de lavagem. Assim, o juiz deve fundamentar a sentença, convencido da prática do delito que dá base à lavagem. Deve, no entanto, o fato antecedente ser típico e ilícito, não sendo necessária a comprovação da culpabilidade, tampouco da punibilidade, isto é, "ainda que desconhecido ou isento de pena o autor, ou extinta a punibilidade da infração penal antecedente" (art. 2º, § 1º, da Lei n. 9.613/1998). Conforme sustenta a doutrina, para a tipificação do delito de lavagem de capitais, o legislador adotou o princípio da acessoriedade limitada, ou seja, há necessidade de que o delito prévio seja ao menos típico e antijurídico, o que torna impossível a prática da lavagem, caso o fato antecedente não puder ser considerado crime.

### **Nathália Dias, de São Bernardo do Campo/SP**

O crime lavagem de dinheiro, na modalidade de ocultação, encontra-se previsto no art. 1º, "caput", da Lei nº 9.613/98, e consiste na ocultação de valores para, em momento posterior, reintroduzi-los na economia de modo aparentemente lícito, a fim de dificultar-se que o mesmo seja facilmente identificado como produto de infração penal.

Na modalidade ocultação, o referido crime é de natureza permanente, ou seja, nos termos do disposto no art. 111, inciso III, do Código Penal, o prazo prescricional não será computado enquanto os valores permanecerem ocultados.

Para a configuração do crime de lavagem de dinheiro, é necessário que haja infração penal anterior, ou seja, o oferecimento de denúncia pela prática dos crimes previstos na Lei nº 9.613/98 requer justa causa duplicada, consistente tanto na demonstração de materialidade e indícios de autoria de infração penal anterior, como demonstração de indícios de materialidade e de autoria de crime tipificado na Lei nº 9.613/98, sendo necessária a tipicidade da infração penal anterior, sob pena, em caso diverso, de conseqüente atipicidade do crime de lavagem de dinheiro.

Não é necessário, contudo, que tenha havido prévia condenação na infração penal antecedente, podendo haver, inclusive, a condenação penal pela prática de crime de lavagem de dinheiro mesmo que extinta a punibilidade do delito antecedente, eis que o delito de lavagem de dinheiro é crime autônomo.

### **Pedro Federici Araujo, de Niterói/RJ**

O crime de lavagem de capitais pode ser conceituado como a prática de atos necessários a transmutar a natureza da origem ilícita de bens e valores a fim de recolocados em circulação no ambiente econômico com a aparência de licitude. Diz-se que a lavagem tem três fases, a introdução, a ocultação/dissimulação e a reintegração. Trata-se da retirada do valor de sua origem ilícita com sua colocação em um contexto de legalidade, de transações financeiras que dificultem o rastreamento da origem do valor e de sua recolocação no sistema econômico com aparência de licitude, respectivamente. A ocultação se insere na segunda fase do crime de lavagem que será considerado consumado independentemente da conclusão de todas as fases, desde que possível identificar a materialidade da conduta. Na modalidade ocultação, revela-se por atos e transações financeiras que dificultem a localização dos ativos, sendo hipótese de crime formal e permanente, no entendimento do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, o prazo prescricional inicia-se apenas com a cessação da permanência, isto é, com a passagem para a próxima fase de reintegração dos ativos ao sistema econômico ou com a própria descoberta da ocultação pelos órgãos de controle e persecução penal.

Até a alteração promovida pela Lei 12.683/2012, o art. 1º da Lei 9.613/98 trazia um rol numerus clausus referente aos delitos antecedentes que ensejavam a tipificação do crime de lavagem, de forma que só mediante a prática antecedente desses delitos poderia configurar-se o crime de

lavagem de capitais. O referido rol foi revogado, de forma que qualquer infração penal poderá ser considerada como antecedente ao crime de lavagem, inclusive, contravenções penais. O entendimento dos tribunais superiores é que não há necessidade de condenação prévia ou sequer de processamento pela infração, desde que ela venha devidamente descrita, com indícios suficientes de sua existência na denúncia de lavagem, em consonância com o art. 2o, incisos e seus parágrafos, da Lei 9.613/98.

O § 2o do mesmo dispositivo legal explicitamente afirma que a extinção da punibilidade em relação ao crime antecedente não interfere no processamento e condenação pelos crimes de lavagem. Há apenas que se fazer diferenciação já acolhida pelos tribunais superiores quando há reconhecimento da atipicidade do crime anterior, uma vez que, inexistindo fato típico, inexistente infração, portanto, não é possível a condenação pelo crime de lavagem que pressupõe a existência de infração anterior.

---