

ADVOCACIA PÚBLICA EM FOCO – Edição XII (setembro/25).

Prezados (as), esta edição do boletim Advocacia Pública em Foco de setembro de 2025 traz um panorama essencial de decisões do STJ (informativos nº 860-864) e do STF (informativos nº 1.187-1.191), com destaque para temas cruciais à atuação dos procuradores. No Superior Tribunal de Justiça, as análises focam na ilegalidade da cobrança por concessionárias de rodovias pelo uso de faixa de domínio por serviços essenciais (saneamento), nos limites dos efeitos *erga omnes* em anulação de questões de concurso público, e no reconhecimento do direito à nomeação por preterição em caso de contratações temporárias. Já o Supremo Tribunal Federal abordou a inconstitucionalidade das normas estaduais sobre obrigações tributárias principais na exploração de recursos naturais, a vedação de restrições federais à exploração de loterias estaduais, e pacificou o prazo prescricional quinquenal para cobrança de FGTS em contratos temporários nulos, fornecendo diretrizes firmes para a segurança jurídica e a atuação na defesa do erário.

Cordialmente,

Rafael Santana Frizon

Coordenador

SUMÁRIO - ADVOCACIA PÚBLICA EM FOCO (Setembro de 2025)

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ): INFORMATIVOS Nº 860-864

Tema	Destaque
Uso de Bens Públicos em Rodovias Concedidas	É ilegal a cobrança por concessionárias de rodovias pelo uso da faixa de domínio por empresas de serviço público essencial (ex.: saneamento).
Efeitos de Decisão Judicial em Concurso	A anulação de questões de concurso em ação individual não tem efeito <i>erga omnes</i> .
Direito à Nomeação por Contratação Temporária	A contratação temporária para vagas efetivas, em número suficiente, gera direito líquido e certo à nomeação por preterição arbitrária.
Processo Estrutural e Intervenção Judicial	É possível impor à Administração a obrigação de construir unidades (ex.: Casa do Albergado) como medida estruturante em casos de violação massiva de direitos.
Prescrição na Execução de Improbidade	Não há prescrição intercorrente na fase de execução de Improbidade. O prazo prescricional aplicável é de 8 anos (Súmula 150/STF) para a pretensão executiva.
Prescrição Intercorrente no Processo Administrativo Fiscal (PAF)	Não ocorre prescrição intercorrente no PAF, pois o recurso administrativo suspende a exigibilidade do crédito tributário (art. 151, III, CTN).
Dispensa de Honorários para a Fazenda Nacional	A Fazenda Nacional fica exonerada do pagamento de honorários quando há desistência ou reconhecimento do pedido nos termos da Lei nº 10.522/2002.
Consulta Administrativa e Prescrição Tributária	A apresentação de consulta na via administrativa não suspende nem interrompe o prazo prescricional para pleitear a restituição ou compensação de indébito tributário.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) informativos nº 1.187-1.191

Tema	Destaque
Execução Fiscal e Competência do CNJ (Tema 1.428 RG)	A Resolução CNJ nº 547/2024 (extinção por ineficiência/baixo valor) não usurpa a competência tributária e deve ser observada, com base no princípio da eficiência.
Competência Tributária (Recursos Minerais e Hídricos)	São inconstitucionais normas estaduais que definam obrigações tributárias principais sobre recursos minerais/hídricos. A competência é privativa da União.
Restrições Federais a Loterias Estaduais	São inconstitucionais normas federais que restrinjam a participação de grupos econômicos e a publicidade de loterias estaduais, violando a autonomia federativa.
Prazo Prescricional para FGTS (Contrato Temporário Nulo)	O prazo aplicável é o quinquenal (Decreto nº 20.910/1932) para a cobrança de FGTS por servidores temporários com contratos nulos (vínculo administrativo).
Atualização de Valores da Fazenda Pública	A Taxa SELIC é aplicável para a atualização de valores em qualquer discussão ou condenação da Fazenda Pública, inclusive na cobrança de créditos tributários.
Regime Especial de Fiscalização (REF) para Devedor Contumaz	É constitucional norma estadual que institui Regime Especial de Fiscalização (REF) para devedores contumazes de ICMS.
Controle Judicial em Heteroidentificação	O Judiciário pode controlar o ato de heteroidentificação para garantir o contraditório, mas não pode revisar o mérito (critérios da comissão).
Limite à Resolução do Senado (Art. 52, X, CF)	É inconstitucional resolução do Senado que suspende a eficácia de lei estadual não declarada inconstitucional pelo STF em decisão definitiva.
Revogação de Lei	É possível a revogação ou alteração por lei

Tema

Destaque

Materialmente Ordinária

ordinária de benefício instituído por lei que, embora formalmente complementar, seja materialmente ordinária.

STJ - SETEMBRO DE 2025 (INFORMATIVOS Nº 860-864)

USO DE BENS PÚBLICOS EM RODOVIAS CONCEDIDAS: ILEGALIDADE DA COBRANÇA POR SERVIÇO ESSENCIAL

Processo: REsp 2.137.101-PR, Primeira Seção, j. 7/8/2025.

Tema: Cobrança por concessionária de rodovia (privada) pelo uso da faixa de domínio por empresa de saneamento (serviço essencial).

Análise: O STJ, em alinhamento com a jurisprudência do STF (Tema 261/STF), reafirmou que o bem público de uso comum do povo não perde essa natureza essencial mesmo quando explorado pela iniciativa privada, via concessão. Se uma sociedade de economia mista, prestadora de um serviço público essencial (água e esgoto, conforme Lei de Greve), precisa utilizar o subsolo da faixa de domínio para instalar seus equipamentos, essa utilização não compromete o uso principal da rodovia. Por isso, a exigência de retribuição pecuniária é ilegal, pois representaria um ônus indevido à prestação de um serviço público prioritário.

Destaque: É ilegal a exigência de retribuição pecuniária pela utilização da faixa de domínio de rodovia concedida em detrimento de concessionária de serviço público essencial.

EFEITOS DE DECISÃO JUDICIAL INDIVIDUAL EM CONCURSO PÚBLICO

Processo: AgInt no RMS 76.226-RJ, Primeira Turma, j. 1º/9/2025

Tema: Anulação de questões de concurso público por decisão judicial individual.

Análise: A Corte pacificou o entendimento de que a anulação de questões de concurso público por meio de uma decisão judicial proferida em ação individual beneficia apenas o candidato (ou grupo) que litigou. Essa decisão não tem efeito erga omnes, ou seja, não obriga a Administração a estender a anulação

e a recontagem de pontos a todos os demais candidatos do certame que não fizeram parte da ação. Essa extensão só se daria se a anulação fosse determinada pela própria Administração em sede de revisão administrativa.

Destaque: A anulação de questões de concurso público em razão de decisão judicial proferida em ação individual não tem efeito erga omnes.

DIREITO À NOMEAÇÃO DE CANDIDATO FORA DAS VAGAS POR CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

Processo: AgInt no RMS 65.871-PI, Segunda Turma, j. 27/8/2025.

Tema: Candidato aprovado fora do número de vagas e direito à nomeação por preterição.

Análise: Embora a regra geral (Tema 784/STF) confira aos aprovados fora das vagas apenas uma expectativa de direito, essa expectativa se transforma em direito líquido e certo à nomeação quando comprovada a preterição arbitrária e imotivada da Administração. O julgado reforça que a contratação precária de pessoal (temporários, terceirizados) para o preenchimento de vagas de provimento efetivo, durante o prazo de validade do concurso e em quantidade suficiente para alcançar a classificação do candidato preterido, demonstra a necessidade inequívoca da Administração e caracteriza a preterição.

Destaque: A contratação temporária de pessoal para preencher vagas de provimento efetivo, em número suficiente para alcançar a classificação do candidato, configura preterição arbitrária e gera o direito à nomeação.

PROCESSO ESTRUTURAL E INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS

Processo: REsp 2.148.895-PR, Segunda Turma, j. 12/8/2025.

Tema: Imposição judicial de obrigação de construir a Casa do Albergado (medida estruturante).

Análise: Em casos de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, como a dignidade e a integridade física dos detentos (art. 5º, XLIX, da CF), o Poder Judiciário pode impor ao Estado a realização de medidas estruturantes (como a construção de unidades prisionais). O STJ aplica a metodologia do "processo estrutural", reconhecendo que tais decisões não violam a separação de poderes ou a reserva do possível, mas apenas dão efetividade a direitos básicos. A execução da medida deve ser feita de forma dialógica (envolvendo a Administração na elaboração do plano), gradual e sob constante fiscalização judicial.

Destaque: É possível impor à Administração Pública a obrigação de construir a Casa do Albergado como medida estruturante. A solução deve ser tratada como um "processo estrutural", com plano dialógico e fiscalização judicial.

PRESCRIÇÃO NA FASE DE EXECUÇÃO DE IMPROBIDADE

Processo: REsp 1.931.489-DF, Segunda Turma, j. 16/9/2025.

Tema: Prescrição intercorrente na fase executória (cumprimento de sentença) de Ação de Improbidade Administrativa.

Análise: O julgado esclarece que o novo regime de prescrição intercorrente previsto na Lei de Improbidade Administrativa (LIA - art. 23, §§ 4º e 8º) está limitado aos marcos interruptivos da fase de conhecimento (pretensão sancionadora). Uma vez proferida a sentença condenatória, a fase de execução (cumprimento de sentença) não se submete àquele regime. Aplica-se a regra geral da prescrição da pretensão executiva, que, conforme a Súmula n. 150/STF, tem o mesmo prazo da ação de conhecimento, ou seja, 8 (oito) anos para o início do cumprimento.

Destaque: Não há incidência de prescrição intercorrente na fase executória da Ação de Improbidade Administrativa; aplica-se o prazo prescricional de 8 anos (Súmula n. 150/STF).

INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL (PAF)

Processo: AgInt no REsp 2.109.509-RS, Primeira Turma, j. 5/8/2025.

Tema: Prescrição intercorrente no Processo Administrativo Fiscal.

Análise: O STJ reafirma sua jurisprudência consolidada de que, uma vez instaurado o contencioso administrativo fiscal (após o lançamento e a interposição de recurso), a exigibilidade do crédito tributário está suspensa (art. 151, III, do CTN). Portanto, o prazo prescricional fica parado e só recomeça a correr a partir da notificação do resultado definitivo. Dada a ausência de previsão legal específica para a paralisação do processo administrativo em si, não é cabível a aplicação de prescrição intercorrente enquanto o PAF estiver em curso.

Destaque: Não ocorre a incidência da prescrição intercorrente em sede de processo administrativo fiscal, pois o recurso administrativo suspende a exigibilidade do crédito (art. 151, III, CTN).

DISPENSA DE HONORÁRIOS PARA A FAZENDA NACIONAL EM DESISTÊNCIA OU RECONHECIMENTO

Processo: REsp 2.023.326-SC, Primeira Turma, j. 5/8/2025.

Tema: Dispensa de honorários sucumbenciais para a Fazenda Nacional (Lei 10.522/2002).

Análise: A Lei n. 10.522/2002 autoriza a PGFN a não contestar, não recorrer ou desistir de recursos em matérias em que a jurisprudência é contrária à Fazenda. O STJ interpretou essa norma de forma sistemática para concluir que, sempre que a Fazenda Nacional reconhecer a procedência do pedido ou desistir da execução nos termos autorizados pela Lei, ela fica exonerada do pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais. O objetivo é desestimular a litigância desnecessária da Administração.

Destaque: a Fazenda Nacional estará exonerada do pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais sempre que houver desistência ou reconhecimento da procedência do pedido nos moldes da Lei n. 10.522/2002.

APRESENTAÇÃO, NA VIA ADMINISTRATIVA, DE CONSULTA NÃO SUSPENDE OU INTERROMPE O PRAZO PRESCRICIONAL

Processo REsp 2.032.281-CE, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 19/8/2025, DJEN 10/9/2025.

Tema: suspensão do prazo prescricional para pleitear restituição tributária.

Análise: Cinge-se a controvérsia a definir a possibilidade de suspensão ou interrupção do prazo prescricional para repetição de indébito ou compensação tributária durante o trâmite de procedimento de consulta formulada na via administrativa. Nesse contexto, em se tratando de prazo prescricional em matéria tributária, aplica-se o Código Tributário Nacional (CTN), recepcionado, no ponto, como lei complementar, por força do texto constitucional, afastando-se, assim, outros diplomas legais, em especial as disposições contidas no Decreto n. 20.910/1932. No caso, o contribuinte vinha procedendo ao pagamento espontâneo dos tributos a maior, considerando que não aproveitara os créditos da Contribuição ao PIS e da COFINS em conformidade com legislação de regência. Desse modo, teria o prazo de 5 (cinco) anos para repetir o indébito, contados da extinção do crédito tributário, nos termos dos arts. 165, I, e 168, I, do CTN. A circunstância de haver formulado prévia consulta no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) não suspende ou interrompe o prazo prescricional, ainda que ocorra eventual demora da autoridade tributária na apresentação da resposta, devendo ser lembrado que, nos tributos sujeitos a lançamento por homologação, compete ao contribuinte apurar o montante devido e proceder ao pagamento da exação, de acordo com a legislação de regência. Em outras palavras, o decurso do prazo prescricional conta-se do pagamento indevido até a data do efetivo pleito

de restituição. O procedimento de consulta é absolutamente desvinculado desse pedido.

Destaque: a apresentação, na via administrativa, de consulta não suspende ou interrompe o prazo prescricional para o contribuinte pleitear restituição do indébito tributário ou compensação tributária.

STF- SETEMBRO DE 2025 (INFORMATIVOS Nº 1.187-1.191)

DIREITO CONSTITUCIONAL – REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS; ÁGUAS E RECURSOS MINERAIS; EXPLORAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E MINERAIS; BENS DA UNIÃO; COMPENSAÇÃO FINANCEIRA.

Tema: repartição de competências.

Destaque: São inconstitucionais normas estaduais que definam obrigações tributárias principais relacionadas à exploração de recursos minerais e hídricos, pois violam a competência privativa da União para legislar sobre o tema (CF/1988, art. 22, IV e XII) e extrapolam a competência comum dos entes federativos (CF/1988, art. 23, XI). Para o STF compete privativamente à União estabelecer a sistemática das obrigações principais, a definição dos valores de compensações e participações financeiras, e as condições de recolhimento, lançamento, arrecadação, julgamento e aplicação de penalidades.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL – JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA; JUIZADO ESPECIAL FEDERAL; COMPETÊNCIA ABSOLUTA; AÇÃO PROPOSTA CONTRA A UNIÃO; LIMITES CONSTITUCIONAIS.

Tema: processo civil e competência dos juizados especiais federais

Análise: Em ações contra a União, o autor tem a faculdade de eleger o foro com base no critério territorial (CF/1988, art. 109, § 2º), porque a finalidade constitucional é facilitar o acesso ao Judiciário, permitindo a escolha entre diversos foros (domicílio, local do fato/ato, local do bem ou Distrito Federal). Contudo, se no foro escolhido houver Juizado Especial Federal (JEF), as causas de até 60 salários-mínimos que não estejam nas exceções da Lei nº 10.259/2001 (art. 3º, § 1º) devem ser propostas obrigatoriamente no JEF, em razão da sua competência absoluta limitada ao valor da causa. A competência absoluta prevista na Lei nº 10.259/2001 se restringe ao valor da causa. Estender seus efeitos à competência territorial contraria o art. 109, § 2º, da CF/1988 e o direito de acesso à justiça, ao estabelecer um foro único.

Destaque: O art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001, é compatível com a Constituição Federal, devendo ser interpretado no sentido de que a competência absoluta dos juizados especiais federais se restringe ao valor da causa, havendo a faculdade de escolha do foro pelo demandante na forma do art. 109, §2º, da CF/88.

DIREITO TRIBUTÁRIO – ICMS; REGIME ESPECIAL DE FISCALIZAÇÃO; SANÇÃO POLÍTICA; OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS ACESSÓRIAS; DEVEDOR CONTUMAZ.

Tema: Regime Especial de Fiscalização (REF) em face de devedor tributário contumaz.

Análise: O STF entende que submeter contribuinte inadimplente a regime fiscal diferenciado não é sanção política, desde que a medida não inviabilize a atividade empresarial e observe critérios de proporcionalidade e razoabilidade. O REF representa um instrumento legítimo de controle tributário, compatível com a competência do ente federado para disciplinar obrigações acessórias.

Destaque: É constitucional norma estadual que institui Regime Especial de Fiscalização (REF) aplicável aos contribuintes considerados devedores contumazes de ICMS. Isso não configura sanção política nem viola os princípios da legalidade tributária (CF/1988, art. 150, I), liberdade de trabalho e comércio (CF/1988, art. 5º, XIII; e 170, parágrafo único) ou igualdade tributária (CF/1988, arts. 5º, *caput*; e 150, II).

DIREITO ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO; CONTRATO TEMPORÁRIO; NULIDADE; DEPÓSITO DO FGTS; PRAZO PRESCRICIONAL.

Análise: O prazo prescricional para servidores temporários cobrarem os depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) após a nulidade de suas contratações é de cinco anos. A contratação temporária gera um vínculo de natureza jurídico-administrativa, não celetista.

Destaque: O prazo bienal para ajuizamento de ação, previsto na parte final do art. 7º, XXIX, da Constituição Federal, não se aplica aos servidores temporários que tiveram seus contratos declarados nulos, por se tratarem de ocupantes de cargos públicos regidos por vínculo de natureza jurídico-administrativa. Nesses casos, incide o prazo prescricional quinquenal, nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932.

DIREITO TRIBUTÁRIO – CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS; ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA; FAZENDA PÚBLICA; TAXA SELIC.

Análise: Com a vigência do art. 3º da EC nº 113/2021, os valores devidos nas demandas em que a Fazenda Pública figure como parte devem ser atualizados pela taxa SELIC. A norma impõe a incidência da SELIC para todos os litígios que envolvam a Fazenda Pública, não se limitando às condenações. Assim, a taxa incide nas causas em que o erário figure também como credor, independentemente da natureza do crédito.

Destaque: A taxa SELIC, prevista no art. 3º da EC 113/2021, é aplicável para a atualização de valores em qualquer discussão ou condenação da Fazenda Pública, inclusive na cobrança judicial de créditos tributários.

DIREITO ADMINISTRATIVO – CONCURSO PÚBLICO; RESERVA DE VAGAS; COTAS; ATO ADMINISTRATIVO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO; CONTROLE JUDICIAL.

Análise: é possível o controle judicial dos atos da comissão de heteroidentificação em concursos públicos, com o objetivo de garantir o contraditório e a ampla defesa. Contudo, o STF não pode revisar critérios ou fundamentos utilizados para excluir candidatos, pois essa controvérsia se restringe à análise de fatos, provas e cláusulas do edital (Súmulas 279/STF e 454/STF).

Destaque: O Poder Judiciário pode controlar o ato administrativo de heteroidentificação de candidatos que concorrem às vagas reservadas a

peças pretas e pardas em concurso público, para garantia de contraditório e ampla defesa.

DIREITO CONSTITUCIONAL – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE; COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL; SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DE LEI.

Análise: A prerrogativa do Senado (CF/1988, art. 52, X) de suspender a execução de ato declarado inconstitucional pelo STF em controle incidental só pode ser exercida após decisão definitiva do Supremo, devendo o Senado limitar-se à extensão do julgado, sem competência para examinar o mérito, interpretar, ampliar ou restringir a decisão judicial. No caso, a Resolução nº 07/2007 do Senado Federal suspendeu integralmente a execução de dispositivos de leis paulistas sem que tivessem sido objeto de declaração de inconstitucionalidade pelo STF nos julgamentos citados (RE 183.906/SP, RE 188.443/SP e RE 213.739/SP). A medida extrapolou os limites da competência constitucional do Senado.

Destaque: é inconstitucional resolução do Senado Federal que suspende a execução de dispositivos legais estaduais não declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

DIREITO CONSTITUCIONAL – REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS; PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS; PUBLICIDADE; DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.

Análise: Embora a União tenha competência privativa para legislar sobre serviços lotéricos (CF/1988, art. 22, XX), ela não pode instituir tratamento privilegiado para si ou para qualquer estado-membro em detrimento dos demais. O texto constitucional autoriza os estados a explorarem o serviço público de loterias. A limitação federal em questão não é proporcional nem adequada para evitar a concentração de mercado. Pelo contrário, ela gera um cenário desvantajoso para estados menores, sujeitando-os a contratar empresas menos qualificadas, o que resulta em tarifas mais altas e menores

retornos financeiros. Ademais, dada a limitação territorial de comercialização das loterias estaduais, não há justificativa plausível para restringir a utilização de meios de publicidade fora do estado concedente.

Destaque: São inconstitucionais normas federais que restringem a participação de grupos econômicos e empresas em contratos de concessão para a exploração de loterias estaduais e para a realização de publicidade desses serviços. Tais normas usurpam a autonomia federativa dos estados-membros e ofendem os princípios da proporcionalidade, da livre concorrência e da livre iniciativa, bem como o disposto no art. 175 da CF/1988.

DIREITO CONSTITUCIONAL – PROCESSO LEGISLATIVO; LEI COMPLEMENTAR; LEI ORDINÁRIA; ENTES FEDERATIVOS; PRINCÍPIO DA SIMETRIA. DIREITO ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO; SISTEMA REMUNERATÓRIO E BENEFÍCIOS; AUXÍLIO-CONDUÇÃO.

Análise: É constitucional a revogação ou alteração, por lei ordinária, de regulamentação contida em uma lei que, embora formalmente complementar, possui *status* de lei ordinária (*lei materialmente ordinária*). Essa medida está em consonância com as regras do processo legislativo e com o princípio da simetria.

Destaque: É possível a revogação ou alteração por lei ordinária de benefício instituído a servidor público por lei complementar quando materialmente ordinária, observado o princípio da simetria.

EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL E COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA PARA REGULAMENTAR QUESTÕES AFETAS AO APRIMORAMENTO DA GESTÃO JUDICIÁRIA -

Análise: Ainda que exista lei local fixando critérios diversos para o ajuizamento de cobrança de crédito, o processamento e a extinção de execuções fiscais devem observar os ditames da Resolução CNJ nº 547/2024, na medida em que

essa norma não usurpa a competência tributária dos entes federativos nem ofende o princípio da separação de Poderes.

Destaque: “1. As providências da Resolução CNJ nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos e devem ser observadas para o processamento e a extinção de execuções fiscais com base no princípio constitucional da eficiência; 2. É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre o atendimento das exigências da Resolução CNJ nº 547/2024 para extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir.”