

I. Caso em exame

1. Trata-se de julgamento conjunto de quatro ações diretas de inconstitucionalidade - ADI nº 4.863/DF (FENASSOJAF e AGEPOLIUS), ADI nº 4.885/DF (AMB e ANAMATRA), ADI nº 4.893/DF (ASMPF) e ADI nº 4.946/DF (AJUFE) - em que se questiona a constitucionalidade do art. 40, §15, da Constituição (na redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003), bem como da Lei nº 12.618, de 2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo.

II. Questão em discussão

2. Preliminares. Nos casos sob análise, são debatidas as seguintes questões preliminares: (i) saber se as associações representativas de classes de servidores que não representem a totalidade da categoria profissional possuem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade; (ii) saber se é possível analisar em sede concentrada a constitucionalidade do Decreto nº 7.808, de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.618, de 2012; (iii) saber se há perda superveniente do interesse de agir em relação à impugnação do art. 92 da Lei nº 13.328, de 2016, cujos efeitos já foram exauridos e que foi objeto de sucessão normativa; (iv) saber se as modificações introduzidas no art. 40, §§14 e 15, da Constituição, e no art. 4º, §1º, da Lei nº 12.618, de 2012, no curso do processamento das ações diretas, acarretou a perda superveniente do interesse de agir.

3. Mérito. Quanto ao mérito, as questões constitucionais sob julgamento são as seguintes: (i) saber se o art. 40, §15, da Constituição (na redação dada pela EC nº 41, de 2003) é formal e materialmente constitucional, considerando a eventual violação aos princípios constitucionais da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), da moralidade (art. 37, caput) e do devido processo legislativo (artigos 5º, inciso LV, e 60, § 2º), decorrentes dos fatos apurados na AP nº 470; (ii) saber se a Lei nº 12.618, de 2012, que instituiu o regime de previdência complementar dos servidores públicos federais, viola os artigos 40, § 15 (na redação dada pela EC nº 41, de 2003) e 202, da Constituição, considerando eventual reserva de lei complementar sobre o tema; (iii) saber se o art. 4º, § 1º, da Lei nº 12.618, de 2012, e o Decreto nº 7.808, de 2012, ao prever que as entidades fechadas de previdência complementar terão personalidade jurídica de direito privado, afrontam a expressão "natureza pública" contida no art. 40, § 15, da Constituição (na redação dada pela EC nº 41, de 2003); e (iv) saber se a Lei nº 12.618, de 2012, contraria o art. 93, caput e inciso VI, da Constituição (na redação dada pela EC nº 20, de 1998), tendo em vista a eventual exigência de lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal para regular o regime de previdência complementar dos magistrados.

III. Razões de decidir

4. Preliminar. Da legitimidade ativa das associações requerentes. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reconhece-se legitimidade às associações que representam "frações de classes", quando o ato questionado afetar parcela objetivamente identificável de categoria profissional. De igual modo, amite-se a propositura de ação direta por entidade que represente carreira específica do serviço público no ajuizamento de ações de controle concentrado, quando a questão constitucional abranger a esfera de interesses da respectiva carreira. No caso, considerando que todas as requerentes atendem aos requisitos elencados pela jurisprudência do Supremo - em especial, a representatividade nacional da categoria e a pertinência temática em relação ao objeto das ações -, todas possuem legitimidade ad causam para a propositura das respectivas ações diretas ajuizadas. Preliminar rejeitada.

5. Preliminar. Da possibilidade de análise da constitucionalidade do Decreto nº 7.808, de 2012. De acordo com o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, permite-se excepcionalmente a análise da constitucionalidade de atos normativos secundários, em sede de controle concentrado, quando: (i) o ato normativo aparentemente secundário for dotado de generalidade, abstração e independência normativa suficientes que permitam o exame de sua compatibilidade direta com o texto constitucional; e (ii) fizerem parte do complexo normativo que compõe a totalidade do objeto da ação direta. No presente caso, a inconstitucionalidade apontada em relação ao Decreto nº 7.808, de 2012 (atribuição de personalidade jurídica de direito privado às entidades fechadas de previdência complementar dos servidores) é a mesma que se dirige ao art. 4º, § 1º, da Lei nº 12.618, de 2012. Logo, a eventual declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade da norma principal (Lei nº 12.618, de 2012) acarretará o mesmo destino à norma acessória (Decreto nº 7.808, de 2012). Ademais, é importante notar que o Decreto nº 7.808, de 2012 não foi objeto de impugnação autônoma e descolada da Lei nº 12.618, de 2012. Na verdade, a argumentação desenvolvida pelo requerente é justamente a de inconstitucionalidade do ato normativo primário que, por consequência, também se verifica em relação ao ato normativo secundário. Preliminar rejeitada.

6. Preliminar. Da perda superveniente do interesse de agir em relação ao art. 92 da Lei nº 13.328, de 2016. O dispositivo impugnado prorrogou o prazo para adesão voluntária ao regime complementar de previdência, aos servidores públicos com ingresso facultativo, por 24 (vinte e quatro) meses. Em se tratando de norma de efeitos concretos já exauridos e que foi objeto de posteriores alterações (Lei nº 13.809, de 2019, e Lei nº 14.463, de 2022), a discussão perdeu o seu objeto. Preliminar acolhida.

7. Preliminar. Das alterações do art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição, e do art. 4º, §1º, da Lei nº 12.618, de 2012. No curso das presentes ações diretas, sobrevieram duas modificações - uma constitucional (EC nº 103, de 2019) e outra legislativa (Lei nº 14.463, de 2022) - que alteraram a redação de duas normas que são objeto de impugnação pelos requerentes. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em caso de modificação não substancial dos preceitos questionados na petição inicial, a revelar a manutenção da continuidade normativa, o Supremo Tribunal Federal afirma que subsiste o interesse de agir do requerente, ainda que não tenha havido aditamento à inicial. No caso, analisando as alterações introduzidas tanto pela EC nº 103, de 2019, quanto pela Lei nº 14.463, de 2022, verifica-se que não houve modificação substancial dos dispositivos impugnados a ponto de ensejar a perda superveniente do objeto das ações diretas. Preliminar rejeitada.

8. Mérito. Da constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 41, de 2003. As requerentes aduzem que os fatos criminais apurados na AP nº 470 seriam suficientes para atestar o vício do processo de votação e aprovação da EC nº 41, de 2003, o que ocasionaria violação aos princípios constitucionais da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), da moralidade (art. 37, caput) e do devido processo legislativo (artigos 5º, inciso LV, e 60, §2º). Tal alegação já foi expressamente enfrentada e rechaçada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.887/DF e da ADI nº 4.888/DF (Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 11/11/2020, p. 25/11/2020), quando se fixou entendimento de que, ainda que admitidos o controle de constitucionalidade sobre emendas à Constituição e a declaração de inconstitucionalidade por vício de vontade no processo legislativo, é necessária a efetiva comprovação da nulidade no processo de aprovação do ato normativo para a sua invalidação. No presente caso, as requerentes não trouxeram aos autos elementos suficientes que pudessem caracterizar tais vícios. Do mesmo modo, o número de congressistas condenados na AP nº 470 (no total de sete) não é suficiente para justificar a presunção de que todos os demais parlamentares que votaram no respectivo projeto de emenda à Constituição também estavam envolvidos nos esquemas criminosos de barganha de votos - ainda mais ao se considerar que a aprovação da EC nº 41, de 2003, ocorreu em observância ao quórum qualificado de 2/3 dos membros nas Casas Legislativas, em votações realizadas em dois turnos.

9. Mérito. Da constitucionalidade formal da Lei nº 12.618, de 2012: ausência de exigência de lei complementar para regulamentação do tema. A exigência de lei complementar para a regulamentação do regime de previdência complementar dos servidores (trazida pela EC nº 20, de 1998) foi extinta após a reforma constitucional introduzida pela EC nº 41, de 2003. Desde então, a Constituição somente exige "lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo", que não precisa se submeter ao quórum qualificado. Além disso, as leis complementares diferenciam-se das leis ordinárias apenas (e tão somente) quanto ao quórum de aprovação (art. 69 da Constituição) e quanto à necessidade de haver uma expressa exigência da Constituição para que se adote o rito qualificado (isto é, que a matéria seja regulada por lei complementar). Sendo uma hipótese excepcional em que se impõe maioria qualificada do Congresso Nacional, a edição de lei complementar deve ser expressamente demandada pelo texto constitucional: no seu silêncio, a matéria será regulada por meio de lei ordinária. Por

essa razão, não se pode atribuir à remissão genérica feita ao art. 202 da Constituição, que está contida no §15, do art. 40 da Lei Fundamental, como uma determinação para que a instituição da previdência complementar dos servidores públicos se dê por meio de lei complementar.

10. Mérito. Da constitucionalidade material da Lei nº 12.618, de 2012 (e do Decreto nº 7.808, de 2012): do regime jurídico das fundações públicas de direito privado. De acordo com a estrutura da administração pública definida na Constituição de 1988 e no Decreto-lei nº 200, de 1967 (e suas alterações): (i) a administração pública brasileira - federal, estadual, distrital ou municipal - é composta por pessoas jurídicas de natureza pública (criadas pelo Poder Público), que podem se submeter a regimes jurídicos ou de direito privado, ou de direito público; e (ii) para se definir corretamente o regime jurídico de uma fundação instituída pela União, Estado, Distrito Federal ou Município é necessário averiguar a lei que autorizou a criação da entidade, que determinará, em especial: [a] a finalidade e o objeto da instituição; [b] o regime jurídico a que se submetem os seus servidores, suas contratações e seu patrimônio; e [c] o regime fiscal e contábil da entidade. Portanto, a opção político-administrativa em dotar com personalidade jurídica de direito privado as fundações públicas instituídas pela Lei nº 12.618, de 2012 (e regulamentadas pelo Decreto nº 7.808, de 2012), afigura-se, além de legítima, plenamente compatível com o texto constitucional.

11. Mérito. Da constitucionalidade da incidência do regime complementar de previdência aos magistrados. O art. 93, caput e inciso VI, da Constituição - invocado como parâmetro de controle - não estabelece a necessidade de lei complementar e iniciativa do Supremo Tribunal Federal para regular o regime de previdência complementar dos magistrados. Na verdade, o dispositivo constitucional, após a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, prevê que "a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40". Ademais, em precedentes desta Corte, fixou-se o entendimento de que: (i) o regime previdenciário (próprio e complementar) dos servidores públicos, previsto no art. 40 da Constituição, é único e aplica-se a todos os agentes públicos de modo uniforme; (ii) nos termos do art. 93, inciso VI, da Constituição (com redação dada pela EC nº 20, de 1998), a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40 da Lei Fundamental. Logo, não é necessária a edição de lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal para que seja instituído e regulado o regime de previdência complementar dos magistrados.

IV. Dispositivo e tese

12. Ações diretas de constitucionalidade conhecidas parcialmente e, no mérito, julgadas improcedentes.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 1º, parágrafo único; 5º, LV; 37, caput; 40, §§14 e 15; 60, §2º; 93, VI; 202. EC nº 41/2003. EC nº 103/2019. LC nº 108/2001 e LC nº 109/2001.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 4.887/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 11.11.2020; STF, ADI nº 4.888/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 11.11.2020; STF, ADI nº 5.521/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 22.09.2020.

Secretaria Judiciária
ADAUOTO CIDREIRA NETO
Secretário

Atos do Poder Executivo

DECRETO Nº 12.857, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2026

Promulga o Protocolo de 2014 relativo à Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, firmado em Genebra, em 11 de junho de 2014.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e Considerando que o Protocolo de 2014 relativo à Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório foi firmado em Genebra, em 11 de junho de 2014;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou o Protocolo por meio do Decreto Legislativo nº 177, de 7 de julho de 2025; e

Considerando que o Protocolo entrou em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo, em 26 de agosto de 2026, nos termos de seu Artigo 8;

D E C R E T A :

Art. 1º Fica promulgado o Protocolo de 2014 relativo à Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, firmado em Genebra, em 11 de junho de 2014, anexo a este Decreto.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional atos que possam resultar em revisão do Protocolo e ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, caput, inciso I, da Constituição.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de fevereiro de 2026; 205ª da Independência e 138ª da República.

GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN FILHO
Mauro Luiz Iecker Vieira

P029 - Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, 1930.

Preâmbulo

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho e reunida nessa cidade em 28 de maio de 2014, na sua 103ª reunião;

Reconhecendo que a proibição do uso de trabalho forçado ou obrigatório faz parte dos direitos fundamentais, e que o trabalho forçado ou obrigatório constitui uma violação dos direitos humanos, viola a dignidade de milhões de mulheres, homens, meninas e meninos, contribui para perpetuar a pobreza e é um obstáculo para a conquista do trabalho decente para todos;

Reconhecendo o papel fundamental desempenhado pela Convenção sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, 1930 (nº 29), doravante denominada "Convenção", e a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957 (nº 105), no combate a todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, mas que lacunas em sua aplicação exigem a adoção de medidas adicionais;

Recordando que a definição de trabalho forçado ou obrigatório prevista no Artigo 2º da Convenção abrange o trabalho forçado ou obrigatório em todas as suas formas e manifestações e se aplica a todos os seres humanos, sem distinção;

Sublinhando a urgência de eliminar o trabalho forçado ou obrigatório em todas as suas formas e manifestações;

Recordando que os Membros que ratificaram a Convenção têm a obrigação de criminalizar o trabalho forçado ou obrigatório e de assegurar que as sanções impostas por lei sejam realmente efetivas e estritamente aplicáveis;

Tomando nota de que o período de transição previsto na Convenção expirou e que as disposições do Artigo 1º, parágrafos 2 e 3, e os Artigos 3º a 24 não são mais aplicáveis;

Reconhecendo que o contexto e as formas de trabalho forçado ou obrigatório mudaram e que o tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado ou obrigatório, que pode abarcar a exploração sexual, suscita preocupação internacional crescente e que sua eliminação efetiva requer ações urgentes;

Observando que um número crescente de trabalhadores se encontra em situação de trabalho forçado ou obrigatório na economia privada, que certos setores da economia são particularmente vulneráveis e que certos grupos de trabalhadores correm maior risco de serem submetidos a trabalho forçado ou obrigatório, especialmente migrantes;

