

Informativo comentado: Informativo 1076-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- É constitucional o art. 32 do Estatuto da Juventude, que assegura passagens gratuitas em ônibus interestaduais para jovens de baixa renda.

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- É inconstitucional lei estadual que regulamente a profissão de despachante.
- É inconstitucional lei de origem parlamentar que institui regra de reserva de vagas de estacionamento aos órgãos públicos estaduais.

SEGURANÇA PÚBLICA

- É inconstitucional norma de Constituição estadual, oriunda de iniciativa parlamentar, que atribui às funções de polícia judiciária e à apuração de infrações penais exercidas pelo Delegado de Polícia natureza jurídica e caráter essencial ao Estado.
- É inconstitucional norma da Constituição Estadual que preveja que a Polícia Civil exerce atribuição essencial à função jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica.

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIA

- É inconstitucional norma estadual que cria dispensa do licenciamento ambiental para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

É constitucional o art. 32 do Estatuto da Juventude, que assegura passagens gratuitas em ônibus interestaduais para jovens de baixa renda

Importante!!!

ODS 10, 11, 16 e 17

É constitucional — por não ofender o direito de propriedade e os princípios da ordem econômica e do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos — lei federal que determina a reserva, por veículo, de duas vagas gratuitas e, após estas esgotarem, de duas vagas com tarifa reduzida em, no mínimo, 50%, para serem utilizadas por jovens de baixa renda no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros.

STF. Plenário. ADI 5657/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 16 e 17/11/2022 (Info 1076).

ADI

A Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (Abrati) ajuizou ADI para questionar o art. 32 da Lei nº 12.852/2013 (Estatuto da Juventude) que garante a jovens de baixa renda duas vagas gratuitas e duas com 50% de desconto em ônibus interestaduais:

Art. 32. No sistema de transporte coletivo interestadual, observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I - a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para jovens de baixa renda;

II - a reserva de 2 (duas) vagas por veículo com desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os jovens de baixa renda, a serem utilizadas após esgotadas as vagas previstas no inciso I.

Parágrafo único. Os procedimentos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II serão definidos em regulamento.

A Autora argumentou que, sem a especificação de uma fonte de compensação às empresas, o benefício seria inconstitucional.

O STF concordou com o pedido formulado na ADI? Esse art. 32 do Estatuto da Juventude é inconstitucional?
NÃO.

É constitucional — por não ofender o direito de propriedade e os princípios da ordem econômica e do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos — lei federal que determina a reserva, por veículo, de duas vagas gratuitas e, após estas esgotarem, de duas vagas com tarifa reduzida em, no mínimo, 50%, para serem utilizadas por jovens de baixa renda no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros.

STF. Plenário. ADI 5657/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 16 e 17/11/2022 (Info 1076).

A norma impugnada concretiza o direito ao transporte a um grupo vulnerável, economicamente e constitucionalmente tutelado. Os procedimentos e critérios devem ser definidos em decreto regulamentar.

A gratuidade do transporte interestadual de passageiros em favor dos hipossuficientes assegura-lhes a liberdade de locomoção, que é instrumento indispensável para o acesso a outros direitos básicos, além das externalidades positivas de âmbito social, como a maior integração nacional e o desenvolvimento regional.

A Constituição Federal preceitua que a livre iniciativa e a propriedade privada devem ser compatibilizadas com o objetivo de redução das desigualdades regionais e sociais, de forma a assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

(...)

Desde que não acarrete ônus excessivos aos atores privados, o Estado pode, em especial no caso de contratos administrativos, intervir na ordem econômica para assegurar o gozo de direitos fundamentais de pessoas em condição de fragilidade econômica e social, implementando políticas públicas que

estabeleçam meios para a consecução da igualdade de oportunidades e da humanização das relações sociais, e dando concretude aos valores da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

No caso, a reserva das gratuidades e dos benefícios tarifários legalmente instituídos não implica ônus desproporcional às empresas prestadoras do serviço público de transporte coletivo interestadual de passageiros, tendo em vista que o conjunto normativo relativo à matéria contempla mecanismos de correção de eventual desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente o pedido e, como consequência, declarou a constitucionalidade do art. 32 da Lei nº 12.852/2013 (Estatuto da Juventude).

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

É inconstitucional lei estadual que regulamente a profissão de despachante

ODS 16

É privativa da União a competência para legislar sobre condições para o exercício da profissão de despachante (art. 22, XVI, CF/88), de modo que a disciplina legal dos temas relacionados à sua regulamentação também deve ser estabelecida pela União.

STF. Plenário. ADI 6740/RN e ADI 6738/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 21/11/2022 (Info 1076).

O caso concreto foi o seguinte:

Em Goiás, foi editada a Lei nº 15.043/2004, regulamentada pelo Decreto nº 6.227/2005, que estabelece normas e critérios para o credenciamento dos despachantes autônomos junto aos órgãos públicos do Estado.

Em 2017, no Estado do Rio Grande do Norte, foi editada uma lei semelhante a essa. Trata-se da Lei nº 10.161/2017, que “dispõe sobre a atividade de despachante documentalista”.

ADI

O PGR ajuizou ações diretas de inconstitucionalidade contra essas duas leis, argumentando que elas ofenderam a competência privativa da União para legislar sobre o assunto.

As duas ações foram julgadas em conjunto pelo STF.

O argumento do PGR foi acolhido? As leis impugnadas violaram a competência privativa da União?

SIM. Essas leis trataram sobre as condições para o exercício da profissão de despachante, matéria que é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, XVI, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

O parágrafo único do art. 22 da CF/88 preconiza:

Art. 22 (...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Ocorre que não existe lei complementar federal autorizando os estados-membros a legislarem sobre questões específicas relacionadas a essa matéria.

Existem outros precedentes do STF declarando a inconstitucionalidade de leis estaduais que regulamentam a profissão de despachante

É inconstitucional lei estadual que regule a atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual estabelecendo requisitos para o exercício dessa profissão. Trata-se de competência da União (art. 22, I, da CF/88).

STF. Plenário. ADI 4387/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 4/9/2014 (Info 757).

A Lei gaúcha nº 14.475/2014 disciplina a atuação dos despachantes documentalistas de trânsito, estabelecendo condições, impondo requisitos, fixando impedimentos, delimitando atribuições e cominando penalidades aos integrantes dessa categoria profissional.

Compete à União Federal legislar, privativamente, sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI), ainda que a atividade envolva a prestação eventual de serviços perante órgãos da administração pública local.

Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie.

STF. Plenário. ADI 5412, Rel. Rosa Weber, julgado em 17/05/2021.

É formalmente inconstitucional ato normativo local que, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo, regulamente o exercício da profissão de despachante junto a órgãos de trânsito.

STF. Plenário. ADI 6749/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 2/6/2021 (Info 1024).

Em suma:

É privativa da União a competência para legislar sobre condições para o exercício da profissão de despachante (art. 22, XVI, CF/88), de modo que a disciplina legal dos temas relacionados à sua regulamentação também deve ser estabelecida pela União.

STF. Plenário. ADI 6740/RN e ADI 6738/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 21/11/2022 (Info 1076).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedentes os pedidos formulados nas ações para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.161/2017, do Estado do Rio Grande do Norte, bem como da Lei nº 15.043/2004 e, por arrastamento, do Decreto nº 6.227/2005, ambos do Estado de Goiás.

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

É inconstitucional lei de origem parlamentar que institui regra de reserva de vagas de estacionamento aos órgãos públicos estaduais

ODS 16

É inconstitucional — por violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88), em decorrência da usurpação da iniciativa exclusiva do Poder Executivo para legislar sobre a organização e a administração dos órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e”, e art. 84, VI, “a”, CF/88) — lei de iniciativa parlamentar que institui regra de reserva de vagas de estacionamento aos órgãos públicos estaduais.

STF. Plenário. ADI 6937/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 21/11/2022 (Info 1076).

O caso concreto foi o seguinte:

Em Rondônia, foi editada a Lei nº 5.047/2021, que estabelece a obrigatoriedade de reserva de vagas de estacionamento para advogados em órgãos públicos estaduais no Estado de Rondônia.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de reserva de vagas de estacionamento para advogados em órgãos públicos estaduais no Estado de Rondônia.

Parágrafo único. Os estacionamentos dos órgãos públicos estaduais devem reservar de 5% (cinco por cento) do total de vagas aos advogados.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ADI

O Governador do Estado propôs ADI contra essa lei.

Alegou a existência de vício formal porque o projeto que deu origem à lei foi de iniciativa parlamentar, tendo sido violada a competência privativa do chefe do Poder Executivo estadual para dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos públicos (arts. 61, § 1º, II, "c", e 84, VI, "a").

Além disso, argumentou que a lei impugnada viola o princípio da isonomia, pois cria privilégio injustificado para o advogado.

O STF concordou com o pedido formulado na ADI? A Lei é inconstitucional?

SIM.

Essa lei possui um vício de inconstitucionalidade formal por violar o art. 84, VI, "a" e o art. 61, § 1º, II, "e", da CF/88:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

O STF, ao interpretar esses dispositivos, entende que a CF/88 reservou ao chefe do Poder Executivo a iniciativa para propor leis que tratem sobre as atribuições ou a estrutura dos órgãos públicos.

Foi conferido ao chefe do Poder Executivo o juízo político, de conveniência e oportunidade, para estabelecer a engenharia administrativa necessária para viabilizar a sua gestão.

Apesar de os dispositivos acima falarem apenas em "Presidente da República", eles também são aplicados, por simetria, aos Governadores do Estado, fazendo-se as adaptações necessárias.

Vale ressaltar que, apesar de os dispositivos constitucionais acima falarem em "criação e extinção" de órgãos, o STF entende que eles abrangem também normas que modifiquem o funcionamento dos órgãos

já existentes. Em outras palavras, projetos de lei que modifiquem a estrutura e organização de órgãos também são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Caso concreto

A lei questionada impôs, para os órgãos públicos do Estado de Rondônia, a obrigatoriedade de reserva de 5% (cinco por cento) de suas vagas de estacionamento para advogados.

Caracteriza-se, portanto, modificação no funcionamento dos órgãos da Administração Pública estadual, o que apenas por lei de iniciativa do Governador do Estado de Rondônia poderia ter ocorrido.

Nesse contexto, o STF já declarou a inconstitucionalidade formal de diversas normas de iniciativa parlamentar que criaram atribuições e encargos aos órgãos públicos estaduais, dada a patente violação da norma constitucional que determina a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para disciplinar a sua organização administrativa:

A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-Membros, à luz dos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria.

STF. Plenário. ADI 6007, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 16/09/2019.

Vale ressaltar que o STF não fez qualquer consideração a respeito da existência de inconstitucionalidade material no presente caso. Em outras palavras, o Relator não deixou claro se a lei seria constitucional caso tivesse sido oriunda de um projeto de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Em suma:

É inconstitucional — por violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88), em decorrência da usurpação da iniciativa exclusiva do Poder Executivo para legislar sobre a organização e a administração dos órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e”, e art. 84, VI, “a”, CF/88) — lei de iniciativa parlamentar que institui regra de reserva de vagas de estacionamento aos órgãos públicos estaduais.

STF. Plenário. ADI 6937/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 21/11/2022 (Info 1076).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.047/2021, do Estado de Rondônia.

SEGURANÇA PÚBLICA

É inconstitucional norma de Constituição estadual, oriunda de iniciativa parlamentar, que atribui às funções de polícia judiciária e à apuração de infrações penais exercidas pelo Delegado de Polícia natureza jurídica e caráter essencial ao Estado

É formalmente inconstitucional emenda à Constituição do Estado, de iniciativa parlamentar, que trata sobre o regime jurídico dos Delegados de Polícia, comprometendo o vínculo de subordinação da Polícia Civil ao Governador do Estado.

São incompatíveis, sob o ângulo material, com o vínculo de subordinação ao Governador de Estado estabelecido no art. 144, § 6º, da CF/88 a atribuição de natureza jurídica ao cargo de delegado de polícia e a inclusão das funções por ele exercidas entre as funções essenciais do Estado.

STF. Plenário. ADI 5528/TO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 21/11/2022 (Info 1076).

Constituição de Tocantins

Em Tocantins, a Constituição do Estado foi alterada, mediante emenda constitucional de iniciativa parlamentar, para prever que os Delegados de Polícia exercem funções de natureza jurídica e essenciais. Veja:

Art. 116. (...)

§1º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações exercidas pelo Delegado de Polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas do Estado.

(...)

§5º Lei Complementar de iniciativa do Chefe do Poder Executivo disporá sobre a estruturação e o subsídio da carreira jurídica de Delegado de Polícia em quadro próprio, dependendo o respectivo ingresso de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica ou o mesmo tempo em efetivo exercício em cargo de natureza policial e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação.

Essa emenda é constitucional?

NÃO.

Inconstitucionalidade formal

Existe inconstitucionalidade formal. Isso porque compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, no caso o Governador do Estado, a iniciativa para propor ao Parlamento normas sobre a organização administrativa e os servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos (art. 61, § 1º, II, "b" e "c", da CF/88).

No caso concreto, os dispositivos acima transcritos foram objeto de emenda constitucional de iniciativa parlamentar, usurpando, portanto, a iniciativa do Governador do Estado para organizar a Administração Pública e disciplinar o regime jurídico dos servidores, comprometendo o vínculo de subordinação da Polícia Civil ao chefe do Poder Executivo.

Importante esclarecer que a matéria em debate não se assemelha a propostas de modificação constitucional voltadas a conferir autonomia administrativa a entidades como as Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, as quais não se sujeitam às restrições de iniciativa no processo legislativo, por cuidarem da posição institucional desses órgãos.

Inconstitucionalidade material

A previsão também apresenta vício material.

O art. 144, § 6º, da Constituição Federal estabelece vínculo de subordinação hierárquica da Polícia Civil ao Governador de Estado.

Aos Delegados de Polícia não foi conferida a garantia da independência funcional como ocorreu com os integrantes do Judiciário (art. 95, da CF/88), do Parquet (art. 127, § 1º) e da Defensoria Pública (art. 134, § 4º).

A autonomia administrativa e financeira e a independência funcional não se compatibilizam com a submissão hierárquica da polícia judiciária ao Chefe do Poder Executivo.

Sendo assim, o desenho institucional inserido constitucionalmente não legitima a governança independente da polícia judiciária, uma vez que cabem ao chefe do Poder Executivo, dirigente máximo da Administração Pública, a prerrogativa e a responsabilidade pela estruturação e pelo planejamento operacional dos órgãos locais de segurança pública, bem como a definição de programas e ações governamentais prioritários a partir do quadro orçamentário do ente federado.

A inclusão da Polícia Civil entre as funções essenciais à justiça prevista na Constituição de Tocantins é, por conseguinte, desarmônica com a disciplina da Constituição de 1988.

Em suma:

É inconstitucional norma de Constituição estadual, oriunda de iniciativa parlamentar, que atribui às funções de polícia judiciária e à apuração de infrações penais exercidas pelo Delegado de Polícia natureza jurídica e caráter essencial ao Estado.

STF. Plenário. ADI 5528/TO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 21/11/2022 (Info 1076).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, nessa extensão, a julgou procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade, sob o ângulo formal, do art. 116, § 1º, nas redações dadas pelas Emendas 37/2019 e 26/2014, e § 5º, no texto conferido pela Emenda 26/2014, bem como, no campo material, da expressão “de natureza jurídica, essenciais e” contida no art. 116, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins, nas redações dadas pelas Emendas 37/2019 e 26/2014.

SEGURANÇA PÚBLICA

É inconstitucional norma da Constituição Estadual que preveja que a Polícia Civil exerce atribuição essencial à função jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica

É incompatível com a Constituição Federal norma de Constituição estadual que estabelece a natureza jurídica da Polícia Civil como função essencial à atividade jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica, bem como atribui aos Delegados de Polícia a garantia de independência funcional.

A Constituição Federal estabeleceu, em capítulo próprio e de forma categórica, as funções essenciais à justiça e à ordem jurídica (arts. 127 a 135), catalogando em seção específica os órgãos inseridos no sistema de segurança pública voltado à defesa do Estado e das instituições democráticas, entre os quais a Polícia Civil (art. 144, IV). Assim, em função do princípio da simetria, não cabe inovação pelo constituinte derivado decorrente.

Nos termos do § 6º do art. 144 da Constituição Federal, os organismos policiais civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo e estão diretamente subordinados ao Governador do Estado. Tal comando constitucional inviabiliza, em relação aos seus dirigentes, isto é, os delegados, a atribuição tanto de autonomia administrativa e financeira quanto de independência funcional.

A outorga ao delegado de polícia de tratamento jurídico e de prerrogativas próprias dos membros do Judiciário e do Ministério Público não se compatibiliza com a vinculação hierárquico-administrativa ao Chefe do Executivo e discrepa do modelo concebido pela Carta da República.

STF. Plenário. ADI 5517/ES, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 21/11/2022 (Info 1076).

Constituição do Espírito Santo

No Espírito Santo, foi editada emenda constitucional (ECE 95/2013) prevendo que a Polícia Civil exerce atribuição essencial à função jurisdicional. Além disso, atribuiu aos Delegados de Polícia a garantia de independência funcional. Confira:

Art. 128. (...)

§ 3º No desempenho da atividade de polícia judiciária, instrumental à propositura das ações penais, a Polícia Civil exerce atribuição essencial à função jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica.

§ 4º Os Delegados de Polícia integram as carreiras jurídicas do Estado, dispensando-lhes o mesmo tratamento legal e protocolar, motivo pelo qual se exige para o ingresso na carreira o bacharelado

em Direito e assegura-se a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases do concurso público.

§ 5º O cargo de Delegado de Polícia tem o subsídio previsto em lei própria.

§ 6º O Delegado de Polícia é legítima autoridade policial, a quem é assegurada independência funcional pela livre convicção nos atos de polícia judiciária.

A previsão acima é constitucional?

NÃO.

É incompatível com a Constituição Federal norma de Constituição estadual que estabelece a natureza jurídica da Polícia Civil como função essencial à atividade jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica, bem como atribui aos Delegados de Polícia a garantia de independência funcional.

STF. Plenário. ADI 5517/ES, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 21/11/2022 (Info 1076).

Os organismos policiais civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo e se acham diretamente subordinados ao Governador do Estado.

Com isso, competem ao chefe do Poder Executivo — dirigente máximo da Administração Pública — a prerrogativa e a responsabilidade pela estruturação e pelo planejamento operacional dos órgãos locais de segurança pública, bem como a definição de programas e ações governamentais prioritários a partir do quadro orçamentário do ente federado.

O art. 144, § 6º, da Constituição Federal estabelece vínculo de subordinação hierárquica da Polícia Civil ao governador do estado, mostrando-se inconstitucional a atribuição de autonomia ao órgão ou de independência funcional a seu dirigente, o Delegado de Polícia.

A autonomia administrativa e financeira e a independência funcional não se compatibilizam com a submissão hierárquica da polícia judiciária ao Chefe do Poder Executivo.

O STF possui outros julgados prevendo a impossibilidade de atribuição de autonomia aos organismos integrantes da Segurança Pública:

A Emenda Constitucional 61/2012 de Santa Catarina conferiu status de carreira jurídica, com independência funcional, ao cargo de delegado de polícia. Com isso, alterou o regime do cargo e afetou o exercício de competência típica da chefia do Poder Executivo, o que viola a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “c”, extensível aos Estados-Membros por força do art. 25 da CF).

O art. 144, § 6º, da CF estabelece vínculo de subordinação entre os Governadores de Estado e as respectivas polícias civis, em razão do que a atribuição de maior autonomia aos órgãos de direção máxima das polícias civis estaduais, mesmo que materializadas em deliberações da Assembleia local, mostra-se inconstitucional.

STF. Plenário. ADI 5520, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 20/09/2019.

A Constituição Federal, ao tratar dos órgãos de Administração Pública, escolheu aqueles que deveria ter assegurada autonomia.

Além de não assegurar autonomia à Polícia Civil, a Constituição Federal afirmou expressamente, no seu art. 144, § 6º, que ela deveria estar subordinada ao Governador do Estado.

A norma do poder constituinte decorrente que venha a atribuir autonomia funcional, administrativa ou financeira a outros órgãos ou instituições que não aquelas especificamente constantes da Constituição Federal, padece de vício de inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos poderes.

STF. Plenário. ADI 5522/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18/2/2022 (Info 1044).

Ademais, o inquérito policial é procedimento pré-processual de natureza administrativa e inquisitória, destinado a colher provas que subsidiem o exercício da ação penal pelo Ministério Público. Nesse contexto, o seu condutor, o Delegado de Polícia, apesar de desempenhar atividades de conteúdo jurídico, não integra carreira propriamente jurídica, pois, se assim o fosse, inviabilizaria o controle externo e o poder requisitório exercidos pelo *Parquet*.

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a constitucionalidade dos §§ 3º, 4º e 6º do art. 128 da Constituição do Estado do Espírito Santo, acrescentados pela Emenda 95/2013.

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIA

É inconstitucional norma estadual que cria dispensa do licenciamento ambiental para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente

É inconstitucional — por invadir a competência legislativa geral da União (art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CF/88) e violar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, § 1º, IV, da CF/88) — norma estadual que cria dispensa do licenciamento ambiental para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

STF. Plenário. ADI 4529/MT, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 21/11/2022 (Info 1076).

A situação concreta foi a seguinte:

O Estado de Mato Grosso editou a Lei Complementar nº 38/95, alterada pela LC 70/2000 e pela LC 189/2004, permitindo a dispensa de estudo de impacto ambiental (EIA) e de relatório de impacto ambiental (RIMA) para todas as obras hidrelétricas com potencial de 10 a 30 MW e com determinada extensão da área inundada.

ADI

O PGR ajuizou ADI contra essa norma alegando que ela viola a proteção insuficiente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em ofensa ao art. 225, caput e § 1º, IV da Constituição Federal. Afirmou que, por força do art. 24, VI e § 1º, da CF/88, compete à União estabelecer normas gerais que versem sobre a proteção ao meio ambiente e o controle da poluição, deixando aos Estados somente competência suplementar para legislar sobre essas matérias, com observância das diretrizes das normas gerais.

Os argumentos invocados pelo PGR foram acolhidos pelo STF?

SIM.

É inconstitucional — por invadir a competência legislativa geral da União (art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CF/88) e violar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, § 1º, IV, da CF/88) — norma estadual que cria dispensa do licenciamento ambiental para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

STF. Plenário. ADI 4529/MT, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 21/11/2022 (Info 1076).

Federalismo cooperativo ecológico

Quando se fala em repartição de competências relacionadas com matéria ambiental, existe um conceito muito relevante que é o de federalismo cooperativo ecológico. Confira a lição da doutrina sobre o tema:

“O exercício das competências constitucionais (legislativas e executivas) em matéria ambiental, respeitados os espaços político-jurídicos de cada ente federativo, deve rumar para a realização do objetivo constitucional expresso no art. 225 da CF/1988, inclusive sob a caracterização de um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental. Isso implica a adequação das competências constitucionais ambientais ao princípio da subsidiariedade, enquanto princípio constitucional implícito no nosso sistema constitucional, o qual conduz à descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes federativos inferiores (ou periféricos) naquilo em que representar o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental e dos mecanismos de participação política, sob o marco jurídico-constitucional de um federalismo cooperativo ecológico.” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 157).

(Procurador do Trabalho MPT 2020) No âmbito das competências comuns – que possuem natureza administrativa – o sistema do direito constitucional positivo brasileiro indica clara opção pelo federalismo cooperativo. (certo)

O constituinte originário atribuiu a todos os entes federados competência comum para:

Art. 23. (...)

- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (...)
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.

Conferiu-se à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre matérias afetas à proteção e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à responsabilidade por dano ambiental:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Licença ambiental

A licença ambiental é prevista no art. 10 da Lei federal nº 6.938/81 como sendo um instrumento de controle preventivo da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

O Conama editou duas Resoluções sobre a matéria:

- a Resolução nº 1/1986, que, em seu art. 4º, determinou que os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama compatibilizassem os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente.
- a Resolução nº 237/1997, que disciplinou diversos aspectos do licenciamento ambiental. O art. 12, § 1º, permite que os entes federados estabeleçam procedimentos simplificados de licenciamento, desde que consistam em atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.

Conforme se percebe, de acordo com a legislação nacional, é necessária a obtenção de licença ambiental em todas as fases dos empreendimentos e atividades capazes potencialmente de causar danos ao meio ambiente.

Como, em matéria ambiental, a União fixa as normas gerais, essas disposições acima mencionadas são necessariamente aplicáveis aos procedimentos de licenciamento ambiental realizados nos Estados.

Nessa linha, no § 1º do art. 6º da Lei nº 6.938/81 se prevê que os “Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conama”.

Não é possível que os Estados/DF afastem normas federais de caráter geral

O STF entende que, em matéria ambiental, deve-se fortalecer o equilíbrio federativo para atender às peculiaridades regionais e locais, desde que isso gere uma maior proteção ao meio ambiente:

Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.

STF. Plenário. ADI 5996, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/04/2020.

Por outro lado, é inadmissível que, no exercício de competência complementar residual, os Estados-membros e o Distrito Federal formulem “disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral” (STF. Plenário. ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 14/10/2005).

Lei estadual esvaziou a imposição feita pela legislação federal

No caso concreto, a legislação estadual exorbitou dos limites expressamente estabelecidos pela legislação federal para o tratamento da matéria, promovendo indevida inovação ao prever o aumento do mínimo de fonte de energia primária idônea a criar uma presunção de significativa degradação ambiental, bem como ao inserir requisito diverso para o licenciamento, consistente na extensão da área inundada.

Por outro lado, a atuação normativa estadual flexibilizadora, ao desconsiderar o patamar mínimo estabelecido para a configuração de atividade potencialmente poluidora, violou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afrontou a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Ademais, como os empreendimentos e atividades econômicas apenas são considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental, a norma impugnada, justamente por representar proteção insuficiente, deixa de observar os princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, da prevenção e da precaução.

Dispositivo

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou procedente o pedido para declarar a constitucionalidade material dos arts. 3º, XII, e 24, XI, da LC 38/95 do Estado de Mato Grosso, bem como da expressão contida no art. 24, VII, da mesma norma, tanto na redação vigente (“com área de inundação acima de 13 km²”) quanto na anterior (“com área de inundação acima de 300ha”).

EXERCÍCIOS**Julgue os itens a seguir:**

- 1) É constitucional — por não ofender o direito de propriedade e os princípios da ordem econômica e do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos — lei federal que determina a reserva, por veículo, de duas vagas gratuitas e, após estas esgotarem, de duas vagas com tarifa reduzida em, no mínimo, 50%, para serem utilizadas por jovens de baixa renda no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros. ()
- 2) É privativa da União a competência para legislar sobre condições para o exercício da profissão de despachante (art. 22, XVI, CF/88), de modo que a disciplina legal dos temas relacionados à sua regulamentação também deve ser estabelecida pela União. ()
- 3) É constitucional lei de iniciativa parlamentar que institui regra de reserva de vagas de estacionamento aos órgãos públicos estaduais. ()
- 4) É constitucional norma de Constituição estadual, oriunda de iniciativa parlamentar, que atribui às funções de polícia judiciária e à apuração de infrações penais exercidas pelo Delegado de Polícia natureza jurídica e caráter essencial ao Estado. ()
- 5) É incompatível com a Constituição Federal norma de Constituição estadual que estabelece a natureza jurídica da Polícia Civil como função essencial à atividade jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica, bem como atribui aos Delegados de Polícia a garantia de independência funcional. ()
- 6) É inconstitucional — por invadir a competência legislativa geral da União (art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CF/88) e violar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, § 1º, IV, da CF/88) — norma estadual que cria dispensa do licenciamento ambiental para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. ()

Gabarito

1. C	2. C	3. E	4. E	5. C	6. C
------	------	------	------	------	------