

# Informativo comentado: Informativo 1042-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

## ÍNDICE

### DIREITO CONSTITUCIONAL

#### DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- “ADPF das favelas”.

#### COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- É *inconstitucional lei estadual que legitime ocupações em solo urbano de área de preservação permanente (APP) fora das situações previstas em normas gerais editadas pela União.*

### DIREITO AMBIENTAL

#### COMPETÊNCIAS

- É *inconstitucional lei estadual que legitime ocupações em solo urbano de área de preservação permanente (APP) fora das situações previstas em normas gerais editadas pela União*

### DIREITO TRIBUTÁRIO

#### ICMS

- É *cabível a concessão de remissão, com amparo em convênios CONFAZ, de créditos de ICMS oriundos de benefícios fiscais declarados inconstitucionais.*

#### CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

- A base de cálculo da contribuição prevista pelo art. 1º da LC 110/2001 é compatível com o texto constitucional, mesmo após o advento da EC 33/2001.

### DIREITO FINANCEIRO

#### ORÇAMENTO

- STF suspendeu a execução do “orçamento paralelo” (“orçamento secreto”), tendo posteriormente liberado a execução da execução das emendas do relator (identificadas pela sigla RP9) relativas ao orçamento de 2021.

## DIREITO CONSTITUCIONAL

### DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS “ADPF das favelas”

**Importante!!!**

ODS 3, 4 e 16

O STF determinou que:

- 1) o Estado do Rio de Janeiro elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 dias, um plano para redução da letalidade policial e controle das violações aos direitos humanos pelas forças de segurança, que apresente medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

**2) o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.**

**3) seja criado um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça;**

**4) nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, exauridos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, e necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, decorrente de uma ameaça concreta e iminente.**

**5) as investigações de incidentes que tenham como vítimas crianças ou adolescentes terão a prioridade absoluta;**

**6) No caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, devem ser observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade:**

**(i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite;**

**(ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, pode ter por base denúncia anônima;**

**(iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e**

**(iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destina.**

**7) seja obrigatória a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações;**

**8) o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.**

STF. Plenário. ADPF 635 MC-ED/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2 e 3/02/2022 (Info 1042).

#### **“APDF das Favelas”**

Em 19/11/2019, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 635) no Supremo Tribunal Federal pedindo para que fossem reconhecidas e sanadas o que entende serem graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à excessiva e crescente letalidade da atuação policial.

A ação foi assinada pelo constitucionalista Daniel Sarmento.

Segundo alegou o Partido, a política de segurança pública empreendida no Estado “expõe os moradores de áreas conflagradas a profundas violações de seus direitos fundamentais”.

O PSB pediu a suspensão de diversas medidas previstas no Decreto Estadual 27.795/2001 e no Decreto 46.775/2019, como o uso de helicópteros como plataformas de tiros em operações policiais e mandados de busca e apreensão coletivos e genéricos. Pediu, ainda, a adoção de medidas para a apuração de

eventuais excessos durante as operações policiais, especialmente nas favelas fluminenses, com o acompanhamento do Ministério Público.

O autor argumentou que, somente nos primeiros nove meses do ano de 2019, haviam sido registradas 1.402 mortes de civis decorrentes de confrontos com a polícia e que entre agosto e setembro morreram mais de 150 pessoas no Rio de Janeiro.

Essa ação ficou conhecida como “APDF das Favelas”.

### **Medida cautelar**

O Plenário do STF, na sessão virtual encerrada no dia **17/08/2020**, concedeu parcialmente medida cautelar na ADPF 635.

Foram **deferidos** os seguintes pedidos:

1. As forças de segurança do RJ somente podem utilizar helicópteros nas operações policiais em caso de estrita necessidade, devendo, ao final da operação, ser feito um relatório circunstanciado comprovando essa necessidade.

2. O Estado do Rio de Janeiro deverá orientar seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação;

3. Os órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro devem documentar, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup;

4. Se forem realizadas operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

a) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas;

b) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e

c) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

5. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. A investigação deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota\*, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolher também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

Foram **indeferidos** (negados), pelo menos naquele momento, os seguintes pedidos:

1. O Estado do Rio de Janeiro deverá elaborar plano para redução da letalidade policial e para o controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança (obs: veremos que isso foi deferido posteriormente);

2. Os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, deverão indicar, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos).
3. Nas operações policiais deverá ser assegurada a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde, sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível (obs: veremos que isso foi deferido posteriormente);
4. Deverá ser elaborado ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;
5. Suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil;
6. O Estado do Rio de Janeiro deverá instalar equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos) (obs: veremos que isso foi deferido posteriormente).

#### ***Embargos de declaração***

O PSB e os *amici curiae* opuseram embargos de declaração contra a decisão acima mencionada, que concedeu parcialmente a medida cautelar.

Os embargantes pediram ao STF que determinasse:

- a) ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração do plano de redução de letalidade policial;
- b) que a prioridade de tramitação das investigações do Ministério Público abrange também os possíveis crimes em que as vítimas sejam adolescentes; e
- c) a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

#### ***Julgamento dos embargos de declaração***

O STF, nos dias 02 e 03/02/2022, acolheu parcialmente os embargos de declaração.

O STF **determinou** que:

- 1) o Estado do Rio de Janeiro elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 dias, um plano visando à redução da letalidade policial e o controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

**O Estado do Rio de Janeiro deve elaborar, no prazo máximo de 90 dias, um plano para redução da letalidade policial e controle das violações aos direitos humanos pelas forças de segurança, que apresente medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação.**

STF. Plenário. ADPF 635 MC-ED/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2 e 3/02/2022 (Info 1042).

- 2) o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário.

Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei\*, cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori.

**Nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, exauridos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, e necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, decorrente de uma ameaça concreta e iminente.**

STF. Plenário. ADPF 635 MC-ED/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2 e 3/02/2022 (Info 1042).

Cabe ao Executivo local sopesar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais.

Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto.

Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta.

Cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori;

3) seja criado um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça;

4) as investigações de incidentes que tenham como vítimas crianças ou adolescentes terão a prioridade absoluta;

5) No caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, devem ser observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade:

(i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite;  
(ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, pode ter por base denúncia anônima;  
(iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e  
(iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destina.

6) seja obrigatória a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações;

7) o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

Foram **indeferidos** os pedidos para:

1) suspender o sigilo dos protocolos de atuação policial (em outras palavras, o sigilo desses protocolos foi mantido);

- 2) que o CNMP avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;
- 3) que eventual descumprimento da decisão proferida por este Tribunal seja investigado pelo Ministério Público Federal.

**DOD PLUS – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES**

No texto acima, foram mencionados o Protocolo de Minnesota e os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.

Se você quiser conhecer um pouco mais sobre o assunto, aprofunde o estudo com as informações abaixo. Alerto, contudo, que não é indispensável. Estude apenas se estiver com tempo ou se o concurso para o qual você se prepara exigir conhecimentos mais aprofundados de Direitos Humanos.

**PROTOCOLO DE MINNESOTA*****Protocolo de Minnesota***

O Protocolo de Minnesota sobre Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas consiste em um conjunto de regras de orientação sobre como proceder a investigação de mortes que possam ser tidas como ilícitas.

***Previsão***

A versão original do Protocolo de Minnesota foi desenvolvida em 1991 mediante processo conduzido pelo Comitê Internacional de Direitos Humanos dos Advogados de Minnesota (por isso é chamado de “Protocolo de Minnesota”).

***Objetivo***

Busca evitar que a impunidade das violações ao direito à vida possa servir de estímulo a novas violações, bem como promover o acesso à justiça e o direito à reparação, por meio de uma investigação eficaz de toda e qualquer morte potencialmente injusta, inclusive nos casos de suspeita de desaparecimento forçado:

“O Protocolo estabelece um protocolo de conduta na investigação de uma morte potencialmente ilícita ou caso de suspeita de desaparecimento forçado, bem como um conjunto comum de princípios e diretrizes para Estados, instituições e indivíduos que participam da investigação” (RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos..., Saraiva, 2022, p. 175).

***Protocolo de Istambul***

Considerando o sucesso do Protocolo de Minnesota foi criado também o Manual sobre a Investigação Efetiva e Documentação da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Protocolo de Istambul).

***Soft law (não vinculante)***

O Protocolo de Minnesota é *soft law*, ou seja, consiste num conjunto de normas não vinculantes, mas que serve como guia de interpretação (vetor de interpretação do dever de prevenção e repressão à violação do direito à vida).

“O Protocolo de Minnesota é o que se chama de soft law no Direito Internacional, que consiste no conjunto de normas não vinculantes, mas que servem como guias de interpretação de normas vinculantes. No caso, o Protocolo é utilizado como vetor de interpretação do dever de prevenção e repressão à violação do direito à vida, sendo invocado por diversos órgãos internacionais como a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), o Comitê de Direitos Humanos, entre outros. O Protocolo possui, como principais destinatários, policiais, médicos, advogados, agentes do Poder Judiciário, do Ministério Público, ONGs, portanto,

todos os atores envolvidos em investigações de homicídios potencialmente ilícitos. Sua aplicação se dá, essencialmente, às investigações realizadas em tempos de paz, porém, não se descarta sua utilização em casos de homicídios durante conflitos armados" (RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos..., Saraiva, 2022, p. 175).

### ***Aplicação***

O Protocolo de Minnesota se aplica à investigação de todas as "mortes potencialmente ilícitas" e, no que for possível, todos os casos de suspeita de desaparecimento forçado.

1. a morte pode ter sido causada por atos ou omissões do Estado, seus órgãos ou agentes, ou pode ser imputável ao Estado, em violação de sua obrigação de respeitar o direito à vida. Inclui, por exemplo, todas as mortes possivelmente causadas por encarregados da aplicação da lei ou outros agentes do Estado; mortes causadas por grupos paramilitares, milícias ou "esquadrões da morte" suspeitos de agirem sob a direção do Estado ou com seu consentimento ou aquiescência; bem como mortes causadas por militares ou forças de segurança privadas no exercício de funções de Estado;
2. a morte ocorreu quando a pessoa estava detida ou sob custódia do Estado, seus órgãos ou agentes. Essa hipótese inclui todas as mortes de pessoas detidas em prisões, em outros locais de detenção (oficiais ou não) e em outras instalações onde o Estado exerce maior controle sobre suas vidas;
3. a morte pode ser o resultado do não cumprimento por parte do Estado de sua obrigação de proteger a vida. Isso inclui, por exemplo, qualquer situação em que um Estado deixe de exercer a devida diligência para proteger uma pessoa ou pessoas contra ameaças externas previsíveis ou atos de violência por parte de atores não estatais.

### ***Regras gerais a respeito da condução das investigações***

O Protocolo estabelece as seguintes regras gerais a respeito da condução das investigações, as quais devem ser: (i) imediatas; (ii) eficazes e completas; (iii) independentes e imparciais; e (iv) transparentes.

(i) Imediatas. As investigações sobre mortes potencialmente ilícitas devem ser conduzidas prontamente, para assegurar a repressão à violação do direito à vida e a promoção do direito a um recurso efetivo. Portanto, as autoridades públicas devem conduzir a investigação de modo o mais rápido possível, sem demora injustificada.

(ii) Eficazes e completas. Os investigadores devem, na medida do possível, colher e verificar todos os testemunhos, documentos e demais provas. Durante as investigações, é essencial: (a) identificar a(s) vítima(s); (b) recuperar e preservar o material probatório relacionado à causa, circunstâncias da morte e à identidade do(s) possívels autor(es); (c) arrolar as testemunhas potenciais e obter seu depoimento em relação à morte e suas circunstâncias; (d) determinar a causa, modo, local e hora da morte e todas as circunstâncias relevantes. A investigação tem como obrigação distinguir entre morte por causas naturais, morte por acidente, suicídio e homicídio; e (e) delimitar os envolvidos e a responsabilidade individual de cada um.

(iii) Independentes e imparciais. Os investigadores e os mecanismos de investigação devem ser independentes (independência subjetiva), imunizados de qualquer influência indevida, sendo percebidos como tal pela comunidade (independência objetiva). No tocante à imparcialidade, os investigadores não podem ter nenhum outro interesse a não ser o deslinde da situação.

(iv) Transparentes. Os processos e resultados da investigação devem ser transparentes, o que significa que eles devem estar sujeitos ao escrutínio do público em geral e das famílias das vítimas, ressalvado o sigilo para assegurar a efetividade das investigações em curso. Tal transparência é exigida do Estado de Direito (a publicidade dos atos estatais é regra – vide art. 37, caput, da CF/88), permitindo que a idoneidade das investigações seja averiguada por observadores externos. Permite também o acompanhamento das investigações pelos familiares das vítimas.

### **Considerações finais**

“Os Estados devem adotar todas as medidas apropriadas para incorporar as disposições do Protocolo em seu sistema jurídico interno e promover seu uso pelo sistema policial e pelo sistema de justiça. No Brasil, recentemente o STF determinou que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, devendo atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares (ADPF n. 635 Medida Cautelar, rel. Min. Edson Fachin, Plenário, Sessão Virtual de 7-8-2020 a 17-8-2020)” (RAMOS, 2022, p. 175).

### **Tabela (quadro sinótico)**

Na obra do Prof. André de Carvalho Ramos encontramos a seguinte tabela que resume os principais pontos sobre o Protocolo de Minnesota.

Protocolo de Minnesota sobre Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas	
Natureza jurídica	Soft law, mas serve como vetor de interpretação do dever de prevenção e repressão à violação do direito à vida.
Ações ou omissões do Estado	Cabe o uso do Protocolo tanto para mortes causadas por ações ou omissões dos agentes públicos quanto por particulares (por exemplo, milícias ou “esquadrões da morte”).
Morte enquanto estava sob custódia	O Protocolo deve ser utilizado em relação a mortes de pessoas detidas em prisões, em outros locais de detenção (oficiais ou não) e em todas as instalações onde o Estado tem o dever de proteção à vida do custodiado.
Morte resultante da não proteção do Estado	A morte pode ser o resultado do não cumprimento por parte do Estado de sua obrigação de proteger a vida. Isso inclui, por exemplo, qualquer situação em que um Estado deixe de exercer a devida diligência para proteger uma pessoa ou pessoas contra ameaças previsíveis ou atos de violência por parte de particulares.
As investigações devem ser	I) imediatas; II) eficazes e abrangentes; III) independentes e imparciais; e IV) transparentes.

**Fazendo um paralelo com o sistema interamericano. Há algum caso em que a Corte Interamericana menciona expressamente o Protocolo de Minnesota?**

SIM. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras.

Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras (Corte IDH)	
Resumo	O caso se refere à responsabilidade internacional do Estado hondurenho pela execução extrajudicial do Sr. Juan, por parte de agentes públicos, bem como pela falta de investigação e punição dos responsáveis.
Caso concreto	Em 10 de julho de 1992, o sr. Juan Humberto foi detido pelas forças armadas hondurenhas, sendo liberado na manhã seguinte. No mesmo dia, à noite, foi

	<p>levado novamente pelos militares, de modo que seu paradeiro permaneceu desconhecido até o dia 22 de julho do mesmo ano, quando seu cadáver foi encontrado em um rio da região em que morava. Após várias tentativas, os familiares não conseguiram que o Estado cumprisse sua obrigação de investigar e punir os responsáveis. O caso foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a qual, por sua vez, submeteu à apreciação da Corte IDH, em 2001.</p>
Decisão da Corte IDH <sup>[1]</sup>	<p>Os magistrados iniciaram a decisão relembrando que o tribunal, assim como a Corte Europeia, já havia se manifestado sobre a especial importância do controle judicial imediato das detenções, a fim de prevenir arbitrariedades e ilegalidades, de modo a aduzir que o tribunal europeu possui consolidado o entendimento de que o termo “imediato” deve ser interpretado levando em consideração as características e peculiaridades de cada caso concreto. Porém, isso de forma alguma outorga a possibilidade de que os Estados prolonguem indevidamente a detenção do indivíduo sem as devidas diligências, independentemente da gravidade da situação que o caso envolva. Caso contrário, haveria clara violação dos preceitos convencionais a esse respeito. Deste modo, a Corte Europeia afirmou, ainda, que a detenção de um indivíduo, quando não reconhecida pelo Estado, constitui uma completa negação dos direitos da vítima e uma das mais graves formas de violação ao direito à liberdade (§ 84).</p> <p>Ademais, a Corte Interamericana ressaltou que o Estado, que possui o papel de garante de indivíduos nessas condições, não possibilitou que a vítima utilizasse qualquer recurso para resguardar seus direitos. Nesse sentido, o tribunal esclareceu, também, que apesar de o Estado possuir o dever de proteger a ordem e a segurança pública, seu poder não pode ser considerado ilimitado, pois suas ações devem estar em conformidade com os direitos fundamentais que os indivíduos possuem (§ 86).</p> <p>Dessa forma, e restado comprovado que a prática de execuções arbitrárias era recorrente em Honduras, bem como foram observados os elementos probatórios, a Corte considerou que a responsabilidade dos atos cometidos contra o Sr. Humberto Sánchez deveria ser imputada ao Estado-parte, reiterando o tribunal suas considerações sobre o direito à vida e sua relação com os demais direitos insculpidos na Convenção (§§ 108 e 110).</p> <p>No que diz respeito a essa condição de garante do Estado, os magistrados elucidaram que este sujeito internacional possui a responsabilidade de resguardar a vida e os direitos das pessoas sob sua custódia, assim como de prestar informações e provas relacionadas com o destino que a pessoa detida teve durante sua guarda (§ 111).</p> <p>Mais uma vez pelo diálogo das Cortes, o tribunal interamericano fundamentou-se a esse respeito no que dispôs a Corte Europeia nesse sentido, nos casos Hugh Jordan vs. Reino Unido, de 2001, e Ciçek vs. Turquia, do mesmo ano, ao estabelecer que o direito à vida protegido pela Convenção requer implicitamente que haja uma forma de investigação oficial e efetiva quando</p>

	<p>pessoas sob a guarda do Estado acabam falecendo, como resultado do emprego da força por agentes públicos (§ 112).</p> <p>Nesse viés, estabeleceu-se que, ao tratar de execuções extrajudiciais, o Estado deve conduzir uma investigação séria, rápida e efetiva, de forma a elucidar que o Protocolo das Nações Unidas para a Investigação Legal das Execuções Extrajudiciais, Arbitrârias e Sumárias, também conhecido como <b>Protocolo de Minnesota</b>, dispõe requisitos mínimos de como deve ser feita tal investigação (§ 127).</p> <p>Em razão do exposto, o tribunal condenou o Estado hondurenho pela violação do art. 1º (dever de respeitar os direitos), art. 4º (direito à vida), art. 7º (liberdade pessoal), art. 8º (garantias judiciais) e art. 25 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.</p>
--	--

[1] Conteúdo: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional..., Grupo GEN, 2019, p. 170.

Site oficial da Corte IDH: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_99\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_99_esp.pdf)

**Explicação baseada em:**

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional. Grupo GEN, 2019.  
RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 9. ed. Saraiva, 2022.

**PRINCÍPIOS BÁSICOS SOBRE A UTILIZAÇÃO DA FORÇA E DE ARMAS DE FOGO PELOS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI****Código de Conduta das Nações Unidas para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei**

Foi adotado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, no dia 17 de dezembro de 1979, por meio da Resolução n. 34/169.

A partir do “Código de Conduta das Nações Unidas”, os “Princípios Básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei” foram adotados no VIII Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes em 1990 e, em 18 de dezembro de 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução n. 45/166, acolhendo os “Princípios Básicos” e convidando os Estados a “respeitá-los e tomá-los em consideração no âmbito da legislação e das práticas nacionais”.

**Princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei**

Os “Princípios Básicos do Uso da Força e Armas de Fogo” refletem o padrão básico de que os encarregados da aplicação da lei devem, no cumprimento de suas obrigações, na medida do possível, aplicar meios não violentos antes de recorrer ao uso da força e armas de fogo.

**Soft law (não vinculante)**

Os “Princípios Básicos do Uso da Força e Armas de Fogo” fazem parte das normas de caráter *soft law*, ou seja, consiste num conjunto de normas não vinculantes, mas que serve como guia de interpretação (vetor de interpretação).

“As normas em questão fazem parte da soft law, porém há clara relação com direitos humanos protegidos em tratados internacionais (*hard law*). Entre os principais direitos humanos relacionados ao uso da força devem ser ressaltados: (i) direito à vida; (ii) proteção contra tortura

e outras formas de maus-tratos; (iii) direito à liberdade e segurança pessoal; (iv) direito a um julgamento justo; (v) direito de reunião pacífica, associação e liberdade de expressão e (vi) direito a um remédio eficaz (acesso à Justiça)" (RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos...*, Saraiva, 2022, p. 176).

### **Supremo Tribunal Federal**

Os "Princípios Básicos do Uso da Força e Armas de Fogo" foram expressamente utilizados pelo Min. Edson Fachin, no seu voto (condutor) na ADI 5243, a qual impugnou a Lei 13.060/2014 (disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional), salientando que

"(...) Nenhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida. A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, como os estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes".

No mesmo julgado, ficou estabelecido que a Lei n. 13.060/2014 respalda os "Princípios Básicos", adotando critérios mínimos de razoabilidade e objetividade, e, como tal, "*nada mais faz do que concretizar o direito à vida*" (STF. Plenário. ADI 5243, Rel. para o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 11-4-2019).

### **Tabela (quadro sinótico)**

Na obra do Prof. André de Carvalho Ramos encontramos a seguinte tabela que resume os principais pontos sobre os "Princípios Básicos do Uso da Força e Armas de Fogo".

Princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei	
Natureza jurídica	<i>Soft law.</i>
Documentos diretamente relacionados ao controle do uso da força e das armas de fogo	Princípios Básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei – 1990 – Código de Conduta das Nações Unidas, adotado pela Assembleia Geral em 1979
Pontos principais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os princípios gerais que regem qualquer uso da força (os princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e não discriminação)</li> <li>• Os limites para o uso de força letal (força potencialmente letal e intenção letal)</li> <li>• Regras sobre responsabilização (criminal e outras formas) e os direitos das vítimas do uso ilegal, excessivo ou arbitrário da força</li> <li>• Mecanismos de controle e supervisão</li> </ul>
Principais direitos protegidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direito à vida</li> <li>• Proteção contra tortura e outras formas de maus-tratos</li> <li>• Direito à liberdade e segurança pessoal</li> <li>• Direito a um julgamento justo</li> <li>• Direito de reunião pacífica, associação e liberdade de expressão</li> <li>• Direito a um remédio eficaz</li> </ul>

**Fazendo um paralelo com o sistema interamericano. Há algum caso em que a Corte Interamericana menciona expressamente os "Princípios Básicos do Uso da Força e Armas de Fogo"?**

SIM. Caso Cruz Sánchez e outros vs. Peru (Corte IDH, sentença de 17-4-2015, § 264).

<b>Caso Cruz Sánchez e outros vs. Peru (Corte IDH)</b>	
<b>Resumo</b>	O caso se refere à responsabilidade internacional do Estado pela suposta execução extrajudicial de Eduardo Nicolás Cruz Sánchez, Herma Luz Meléndez Cueva e Víctor Salomón Peceros Pedraza, durante uma operação contra um ataque do Movimento Revolucionário Túpac Amaru (MRTA).
<b>Caso concreto</b>	<p>Segundo narraram os demandantes, os fatos do caso ocorreram durante o conflito interno ocorrido no país entre 1980 e 2000 entre membros do grupo insurgente Sendero Luminoso, o Movimento Revolucionário Túpac Amaru (MRTA) e as forças armadas. Em 17 de dezembro de 1996, durante a comemoração de aniversário do imperador japonês Akihito com uma recepção na residência deste no Peru – assistido por volta de 600 pessoas –, 14 membros do MRTA, disfarçados de assistentes médicos, renderam os seguranças, invadiram o local e tomaram como reféns todos os convidados.</p> <p>Em menos de um mês, a maioria dos reféns havia sido liberada mediante negociações com o governo. Paralelamente a este cenário, o então presidente Fujimori ordenou a elaboração de um plano de resgate dos reféns que envolvia as forças armadas e o Serviço de Inteligência Nacional. Como resultado da operação, os reféns foram liberados e os 14 membros do grupo armado, exterminados.</p> <p>Porém, algumas declarações feitas à imprensa em dezembro de 2000 questionaram as circunstâncias nas quais morreram três dos membros do MRTA, quais sejam, Eduardo Nicolás Cruz Sánchez, Herma Luz Meléndez Cueva e Víctor Salomón Peceros Pedraza – questionava-se se haviam ocorrido execuções extrajudiciais. Foi iniciada uma investigação sobre os fatos, a qual concluiu pela absolvição dos acusados e foi arquivada sem sentença transitada em julgado.</p>
<b>Decisão da Corte IDH<sup>[1]</sup></b>	<p>O Estado peruano apresentou seis exceções preliminares, sendo que todas foram rejeitadas pela Corte Interamericana. Não obstante, o Estado também reconheceu parcialmente sua responsabilidade internacional, assumindo que houve dilação do processo penal interno – motivo pelo qual a Corte considerou, em contraste com as exceções preliminares expostas pelo ente maior que, ao fazê-lo, o Estado estava reconhecendo sua competência de maneira plena.</p> <p>Nesse sentido, prosseguindo à análise de mérito, o tribunal internacional reiterou que o direito à vida possui lugar fundamental na Convenção Americana, por ser este um pré-requisito necessário para o exercício dos demais direitos. Assim, o artigo 4º pressupõe que nenhuma pessoa deve ser privada de sua vida de forma arbitrária (obrigação negativa), bem como o Estado deve adotar todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o pleno e livre exercício dos direitos de todos os seus jurisdicionados (obrigação positiva).</p> <p>Em consequência, a Corte retomou que já havia estabelecido, sobre as medidas de atuação em casos em que se torna imperioso o uso da força, a necessidade de satisfazer certos princípios, quais sejam: (a) legalidade: o uso</p>

da força deve estar dirigido a alcançar um objetivo, devendo existir um marco regulatório que contemple a forma de atuação de tal situação; (b) absoluta necessidade: o uso da força deve ser limitado à inexistência ou falta de disponibilidade de outros meios para tutelar a vida e a integridade da pessoa ou situação que pretende proteger, em conformidade com as circunstâncias do caso; e (c) proporcionalidade: os meios e o método empregados devem ser proporcionais à resistência oferecida e ao perigo existente, de modo que os agentes devem aplicar um critério de uso diferenciado e progressivo da força, determinando o nível de cooperação, resistência ou agressão por parte do sujeito que se pretende conter.

Assim, a Corte determinou que, não obstante a Convenção Americana não definir de forma expressa o alcance que o tribunal internacional deve outorgar em relação ao princípio da arbitrariedade que qualifica uma privação de vida como contrária a este instrumento internacional em situações de conflito armado, é pertinente recorrer ao corpus juris de direito internacional humanitário aplicável – inclusive, com a utilização das Convenções de Genebra –, a fim de determinar o alcance das obrigações estatais no que concerne à garantia do direito à vida nessas situações. A análise de possível violação do art. 4º deveria ser observada, portanto, considerando, entre outros, o princípio da distinção, o da proporcionalidade e o da precaução.

Assim, os magistrados consideraram que, como havia sido comprovado que Herma Luz Meléndez Cueva e Víctor Salomón Peceros Pedraza haviam falecido durante o combate – e tendo sido observado que existiam reféns japoneses –, foi considerado que estes poderiam representar uma ameaça à vida e à integridade dos reféns que ali se encontravam. Portanto, da análise global das provas dos autos, a Corte considerou que não existiam elementos suficientes para determinar a responsabilidade internacional do Estado pela violação do art. 4º da Convenção em detrimento destas duas pessoas.

Não obstante a isso, quanto ao Sr. Eduardo Sánchez, foi constatado que este faleceu por disparo de arma de fogo e, segundo testemunhas, este havia sido capturado com vida por um agente militar, amarrado e agredido, tendo sido encontrado morto em período posterior. Assim, o Estado foi considerado responsável pela violação do direito à vida em relação a essa vítima.

No que concerne aos arts. 8º e 25, os magistrados afirmaram que o dever de garantir os direitos implica a obrigação positiva de adoção, por parte do Estado, de uma série de condutas, dependendo do direito substantivo específico de que se trate – por exemplo, em casos de morte violenta, a Corte considera que a realização de uma investigação ex officio, sem diliação, séria, imparcial e efetiva, é um elemento fundamental e condicionante dos direitos afetados por esse tipo de situação.

Dessa forma, analisando as primeiras diligências e a aferição inicial do material probatório – tais como a falta de rigorosidade em relação às necropsias realizadas em 1997, ou o levantamento de cadáveres –, o dever de iniciar uma investigação ex officio, a incompetência da jurisdição militar para conhecer das

alegadas execuções extrajudiciais da Sra. Herma Luz e do Sr. Victor Salomón – os quais, além disso, apresentaram dilação injustificada na conclusão –, a falta da devida diligência e de garantia de um recurso efetivo, bem como o desrespeito ao direito de conhecer a verdade, o tribunal internacional considerou que existiram irregularidades suficientes, além do reconhecimento parcial do Estado, de que este havia violado os direitos às garantias e proteção judiciais.

Em relação ao art. 5º, a Corte reiterou que os familiares das vítimas de certas violações de direitos humanos podem ser vítimas, sempre que estes possuírem vínculo estreito com as vítimas diretas do caso, que tenham vivenciado sofrimento adicional como produto das circunstâncias e particularidades das violações perpetradas contra seus entes queridos e das posteriores omissões das autoridades frente aos fatos.

Nesse sentido, a Corte Interamericana condenou o Estado pela violação do art. 1º (dever de respeitar os direitos), art. 4º (direito à vida), art. 5º (integridade pessoal), art. 8º (garantias judiciais) e art. 25 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

[1] **Conteúdo:** MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional..., Grupo GEN, 2019, p. 223. **Livro altamente recomendado!**

Site oficial da Corte IDH: [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

#### **Referência bibliográfica**

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional. Grupo GEN, 2019.  
RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 9. ed. Saraiva, 2022.

#### **Questões de concursos públicos:**

**(Cabo da Polícia Militar PM/SC 2016 correta)** Quanto aos Princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei é CORRETO afirmar que: Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado.

**(Cabo da Polícia Militar PM/SC 2016 adaptada correta)** Quanto aos Princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei é CORRETO afirmar que: **i)** Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem cometer qualquer ato de corrupção. Também se devem opor rigorosamente e combater todos esses atos; **ii)** No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar a proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas; **iii)** Nenhum funcionário responsável pela aplicação da lei pode infligir, instigar ou tolerar qualquer ato de tortura ou qualquer outro tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante; **iv)** Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem assegurar a proteção da saúde das pessoas a sua guarda e, em especial, devem tomar as medidas imediatas para assegurar os cuidados médicos, sempre que necessário.

**(Policial Rodoviário Federal PRF 2009 Funrio correta)** Segundo os Princípios Básicos para utilização da força e armas de fogo, adotado pela ONU em 07/07/1990, as normas e regulamentações relativas à utilização de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem incluir diretrizes que especifiquem as circunstâncias nas quais os funcionários responsáveis pela aplicação da lei sejam autorizados a transportar armas de fogo e prescrevam os tipos de armas de fogo e munições autorizados.

### **COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS**

**É inconstitucional lei estadual que legitime ocupações em solo urbano de área de preservação permanente (APP) fora das situações previstas em normas gerais editadas pela União**

ODS 13, 15 E 16

**Os arts. 2º, III; 3º, II, “c”; e 17, da Lei nº 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais, ampliaram os casos de ocupação antrópica em áreas de preservação permanente previstos na norma federal vigente à época (no caso, a Lei nº 11.977/2009, revogada pela Lei nº 13.465/2017).**

**Com isso, essa lei estadual, além de estar em descompasso com o conjunto normativo elaborado pela União, flexibilizou a proteção ao meio ambiente local, tornando-o mais propenso a sofrer danos.**

**A legislação mineira, ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs.**

STF. Plenário. ADI 5675/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 17/12/2021 (Info 1042).

Veja comentários em Direito Ambiental.

### **DIREITO AMBIENTAL**

#### **COMPETÊNCIAS**

**É inconstitucional lei estadual que legitime ocupações em solo urbano de área de preservação permanente (APP) fora das situações previstas em normas gerais editadas pela União**

ODS 13, 15 E 16

**Os arts. 2º, III; 3º, II, “c”; e 17, da Lei nº 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais, ampliaram os casos de ocupação antrópica em áreas de preservação permanente previstos na norma federal vigente à época (no caso, a Lei nº 11.977/2009, revogada pela Lei nº 13.465/2017).**

**Com isso, essa lei estadual, além de estar em descompasso com o conjunto normativo elaborado pela União, flexibilizou a proteção ao meio ambiente local, tornando-o mais propenso a sofrer danos.**

**A legislação mineira, ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs.**

STF. Plenário. ADI 5675/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 17/12/2021 (Info 1042).

**A situação concreta foi a seguinte:**

Em Minas Gerais, foi editada a Lei estadual nº 20.922/2013, que dispõe sobre políticas florestais e proteção à biodiversidade naquela unidade federativa.

Confira agora o que constou no art. 2º, III, art. 3º, II, “c”, e art. 17 da referida Lei:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

III – ocupação antrópica consolidada em área urbana o uso alternativo do solo em Área de Preservação Permanente – APP – definido no plano diretor ou projeto de expansão aprovado pelo

município e estabelecido até 22 de julho de 2008, por meio de ocupação da área com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo;

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

II – de interesse social:

(...)

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas rurais consolidadas e em ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

Art. 17. Será respeitada a ocupação antrópica consolidada em área urbana, atendidas as recomendações técnicas do poder público.

#### **ADI**

A Procuradoria-Geral da República ajuizou ADI contra esses dispositivos alegando que:

- a União, no exercício de sua competência para legislar sobre normas gerais de proteção ao meio ambiente, editou o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que, nos arts. 4º a 9º, tratou sobre as áreas de preservação permanente (APP) e seu regime de proteção. Os arts. 61-A a 65 regulamentaram as áreas consolidadas em APP.
- diferentemente da lei mineira, a lei federal não previu o conceito de “ocupação antrópica consolidada”, referindo-se apenas a “área urbana consolidada” (art. 47, II, da Lei nº 11.977/2009, posteriormente substituída pela Lei nº 13.465/2017).
- comparando-se os dispositivos, verifica-se que o conceito de área urbana consolidada é restrito e exige cumprimento dos seguintes requisitos: (a) densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare; (b) malha viária e (c) existência de pelo menos dois equipamentos de infraestrutura.
- por outro lado, o conceito de ocupação antrópica consolidada é excessiva e indevidamente abrangente e alcança o uso alternativo do solo definido por projeto de expansão ou aprovado por plano diretor municipal, por meio de ocupação de áreas com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo.
- desse modo, o conceito de ocupação antrópica consolidada (lei estadual) é mais amplo do que o de área urbana consolidada (lei federal). Com isso, a lei mineira criou hipótese de interesse social não prevista na legislação federal, ultrapassando as balizas do conjunto normativo federal.
- assim, ao criar o instituto denominado “ocupação antrópica consolidada em área urbana”, a Lei estadual elasteceu o conceito de área urbana consolidada e flexibilizou as normas relativas aos casos de intervenção e ocupação em áreas de preservação permanente, em total descompasso com o conjunto normativo elaborado pela União.
- a legislação federal exauriu o tema relativo à ocupação e regularização fundiária em APPs, de sorte que é juridicamente inconstitucional atuação de estados-membros de modo a ampliar as hipóteses e flexibilizar os requisitos definidos para tanto. Houve patente usurpação da competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria ambiental pelo Estado de Minas Gerais.
- a legislação mineira autorizou verdadeiro desvirtuamento das áreas de preservação permanente em perímetros urbanos do estado.
- por todas essas razões, a referida lei estadual seria inconstitucional.

#### ***Os argumentos da PGR foram acolhidos pelo STF?***

SIM.

**É inconstitucional lei estadual que legitime ocupações em solo urbano de área de preservação permanente (APP) fora das situações previstas em normas gerais editadas pela União.**

STF. Plenário. ADI 5675/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 17/12/2021 (Info 1042).

### ***Competência comum***

Como se sabe, a Constituição Federal conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência comum para a proteção do meio ambiente, combate à poluição, preservação das florestas, da fauna e da flora, nos termos do art. 23, VI e VII, da CF/88:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)  
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

### ***Competência concorrente***

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.

O art. 225, §1º, III, da CF, por sua vez, estabelece que a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui estreita relação com o poder-dever do Estado de definir espaços territoriais e seus componentes, especialmente protegidos.

### ***Predominância do interesse***

Em matéria de competência legislativa concorrente, vale a regra da predominância do interesse.

A regulação desses aspectos se situa no âmbito de competência da União para a edição de normas gerais, considerada a predominância do interesse na uniformidade de tratamento da matéria em todo o território nacional, ficando vedado aos Estados-Membros, em linha de princípio, dissidentes da sistemática de caráter geral definida pelo ente central, salvo no que se relaciona ao estabelecimento de normas mais protetivas. Em matéria de proteção ao meio ambiente, a jurisprudência do STF admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva (mais protetiva) do que a legislação da União veiculadora de normas gerais. Nesse sentido:

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.

O que se tem, no caso concreto, entretanto, é situação inversa: a norma estadual fragiliza a proteção ambiental. Isso porque a lei estadual ampliou os casos de ocupação antrópica em áreas de preservação permanente previstos na norma federal. Desse modo, a lei estadual está em descompasso com o conjunto normativo elaborado pela União e flexibiliza a proteção ao meio ambiente local, tornando-o mais propenso a sofrer danos.

Portanto, a norma impugnada padece do vício de inconstitucionalidade formal por não se submeter às regras de repartição de competência legislativa, especialmente quanto àquela deferida à União no tocante

ao estabelecimento de normas gerais que objetivem a padronização da proteção ecológica em âmbito nacional.

A única possibilidade aberta ao legislador estadual, no caso, teria sido regular a norma federal para adaptá-la às peculiaridades locais ou, eventualmente, ampliar as restrições nela contidas em benefício do meio ambiente, não lhe sendo lícito flexibilizá-la em detrimento do valor protegido.

**Conclusão**

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado em ação direta para declarar a constitucionalidade do art. 2º, III, do art. 3º, II, “c”, e do art. 17 da Lei nº 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais.

**DIREITO TRIBUTÁRIO****ICMS**

**É cabível a concessão de remissão, com amparo em convênios CONFAZ, de créditos de ICMS oriundos de benefícios fiscais declarados constitucionais**

**É constitucional a lei estadual ou distrital que, com amparo em convênio do CONFAZ, conceda remissão de créditos de ICMS oriundos de benefícios fiscais anteriormente julgados constitucionais.**

STF. Plenário. RE 851421/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 17/12/2021 (Repercussão Geral – Tema 817) (Info 1042).

**O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:**

Em 1999, foi aprovada uma lei no Distrito Federal concedendo benefícios fiscais para empreendimentos econômicos que se instalassem no Distrito Federal e cumprissem determinados requisitos. Isso foi denominado de “Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal” (PRÓ-DF).

Várias empresas cumpriram os requisitos e se enquadram para receber tais benefícios fiscais.

Ocorre que, posteriormente, tais benefícios fiscais foram declarados constitucionais pelo STF e pelo TJDF sem modulação de efeitos.

As leis que instituíram esse programa (PRÓ-DF) foram declaradas constitucionais porque os benefícios fiscais de ICMS foram concedidos sem prévia previsão em convênio interestadual, violando assim o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/88:

Art. 155 (...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II (ICMS) atenderá ao seguinte:

(...)

XII - cabe à lei complementar:

(...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

É a Lei Complementar nº 24/75 que regulamentar esse art. 155, § 2º, XII, “g”, tendo ela sido recepcionada pela CF/88 (ADPF 198).

O art. 1º da LC 24/75 determinou que “as isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal”.

Os convênios são, portanto, os instrumentos a serem utilizados para formalizar as deliberações entre os Estados e o DF em que sejam autorizados benefícios fiscais referentes ao ICMS

Desse modo, o Estado-membro/DF só pode conceder benefícios de ICMS se isso tiver sido previamente autorizado por meio de convênio celebrado com os demais Estados-membros e DF, nos termos do art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/88 e o art. 1º da LC 24/75. A concessão unilateral de benefícios de ICMS sem previsão em convênio representa um incentivo à guerra fiscal.

Esses convênios são instrumentalizados por meio do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária). O CONFAZ foi criado como órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, hoje Ministério da Economia, e é composto pelo Ministro da Economia, ou representante por ele designado, bem como pelos representantes de cada Estado e do Distrito Federal. De acordo com o art. 2º da LC nº 24/1975, as reuniões em que se deliberarem os benefícios de ICMS se realizarão com a presença de representantes da maioria das unidades da federação e a concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados. Por sua vez, a revogação, seja ela total ou parcial, contará com, pelo menos, quatro quintos dos representantes presentes.

#### ***Convênios autorizaram posteriormente***

Depois de as leis que instituíram o PRÓ-DF terem sido declaradas inconstitucionais, houve a realização de dois Convênios do CONFAZ (Convênios nº 84/2011 e 86/2011) suspendendo a exigibilidade e concedendo remissão do pagamento de ICMS no âmbito do PRÓ-DF.

Foi então que o Governo do DF, com amparo nesses Convênios, editou a Lei distrital nº 4.732/2011 concedendo remissão de créditos de ICMS oriundos dos benefícios fiscais declarados inconstitucionais.

Em outras palavras, após a declaração de inconstitucionalidade das leis distritais que concederam benefícios de ICMS por meio do PRÓ-DF, em desacordo com o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição, o CONFAZ autorizou, nos Convênios nºs 84 e 86/2011, que o Distrito Federal suspendesse a exigibilidade e remitisse o ICMS oriundo da diferença entre o valor integral do tributo – que seria cobrado caso não existissem os benefícios fiscais – e o valor do imposto já com o abatimento dos referidos benefícios.

Assim, após a edição dos Convênios e nos mesmos termos deles, o Distrito Federal editou a Lei nº 4.732/2011, também suspendendo os créditos de ICMS e, posteriormente, remitindo-os.

#### ***Representação de inconstitucionalidade***

O MPDFT não concordou e ajuizou representação de inconstitucionalidade, perante o TJDFT, questionando a constitucionalidade da Lei nº 4.732/2011.

O pedido foi julgado improcedente.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) julgou improcedente a representação de inconstitucionalidade contra a Lei distrital nº 4.732/2011, com fundamento na segurança jurídica dos contribuintes que efetivaram o recolhimento do ICMS nos termos dos regimes especiais de tributação posteriormente declarados inconstitucionais; e na existência de convênio do CONFAZ a amparar a Lei distrital nº 4.732/2011, que remitiu os créditos tributários de ICMS, não se confundindo, portanto, com as leis que concederam os benefícios fiscais dos programas declarados inconstitucionais.

Ainda inconformado, o MPDFT interpôs recurso extraordinário alegando que todos os benefícios fiscais concedidos de modo ilegal e inconstitucional pelo Distrito Federal, relativos ao ICMS, tiveram sua invalidade declarada pelo Poder Judiciário, não sendo cabível remitir o débito decorrente de benefício ilegal.

#### ***O que decidiu o STF? A Lei distrital nº 4.732/2011 é inconstitucional?***

NÃO. O STF entendeu que:

**É cabível a concessão de remissão, com amparo em convênios CONFAZ, de créditos de ICMS oriundos de benefícios fiscais declarados constitucionais.**

STF. Plenário. RE 851421/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 17/12/2021 (Repercussão Geral – Tema 817) (Info 1042).

No caso, a Lei distrital nº 4.732/2011 não “ressuscitou” benefícios fiscais unilaterais declarados inconstitucionais, mas apenas remitiu, com amparo em convênios, os créditos de ICMS decorrentes, configurando-se, assim, novo benefício fiscal.

Desse modo, não há que se falar em constitucionalização superveniente. Isso porque os convênios não convalidaram e não reeditaram as leis distritais julgadas inconstitucionais. Foi editada uma nova lei que instituiu novo benefício fiscal. Assim, não houve uma mera convalidação do benefício anterior que havia sido julgado inconstitucional.

Ademais, a lei distrital reuniu os requisitos formais e materiais para resguardar a segurança jurídica em favor dos contribuintes. Isso porque, com base no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 24/1975, remitiu os créditos que seriam cobrados inclusive dos contribuintes que usufruíram de benefícios fiscais condicionais ou onerosos.

**Conclusão**

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o tema 817 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e reconheceu a constitucionalidade da Lei distrital 4.732/2011, com a redação dada pela Lei distrital 4.969/2012.

**CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS**

**A base de cálculo da contribuição prevista pelo art. 1º da LC 110/2001 é compatível com o texto constitucional, mesmo após o advento da EC 33/2001**

ODS 16

**A contribuição prevista no artigo 1º da Lei Complementar 110/2001 foi recepcionada pela Emenda Constitucional 33/2001.**

STF. Plenário. RE 1317786/PE, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 4/2/2022 (Repercussão Geral – Tema 1193) (Info 1042).

Observação importante:

No fim de 2019, foi editada a Lei nº 13.932/2019, que acabou com a contribuição do art. 1º da LC 110/2001. Veja o que disse o art. 12 da Lei nº 13.932/2019:

Art. 12. A partir de 1º de janeiro de 2020, fica extinta a contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001.

**LC 110/2001**

A Lei Complementar 110/2001 criou a seguinte contribuição social em seu art. 1º:

Art. 1º Fica instituída contribuição social devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de dez por cento sobre o montante de todos os depósitos devidos, referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido das remunerações aplicáveis às contas vinculadas.

Essa exação tem natureza jurídica de contribuição social enquadrada na subespécie “contribuições sociais gerais”. Vale ressaltar que essa contribuição continua exigível, conforme entende o STJ:

A contribuição social prevista no art. 1º da LC 110/2001 – baseada no percentual sobre o saldo de FGTS em decorrência da despedida sem justa causa –, a ser suportada pelo empregador, não se encontra revogada, mesmo diante do cumprimento da finalidade para a qual a contribuição foi instituída.

STJ. 2ª Turma. REsp 1.487.505-RS, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 17/3/2015 (Info 558).

Determinada empresa propôs ação judicial pedindo que ficasse dispensada de pagar esse tributo. Alegou a autora que a contribuição prevista no art. 1º da LC 110/2001 foi criada com finalidade temporária de fazer caixa para o pagamento das diferenças da correção monetária das contas do FGTS dos trabalhadores brasileiros, que foram prejudicados por uma sistemática incoerente com a inflação verificada entre dezembro de 1988 e fevereiro de 1989, e também no mês de abril de 1990.

Assim, tendo sido cumprida a finalidade para a qual foi criada, essa contribuição teria perdido eficácia e não poderia mais ser cobrada.

Além disso, argumentou que, após 12/12/2001, data da EC 33/2001, a contribuição do art. 1º da LC 110/2001 teria perdido fundamento constitucional de validade. Explicando melhor o argumento da autora quanto a este ponto específico:

- a contribuição do art. 1º da LC 110/2001 incide sobre o montante de todos os depósitos devidos ao FGTS.
- a EC 33/2001 incluiu o inciso III do § 2º do art. 149 prevendo o seguinte:

**Art. 149 (...)**

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo:

(...)

III - poderão ter alíquotas:

- a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;
- b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

- com essa inclusão, a EC 33/2001 teria proibido que as contribuições incidam sobre depósitos de FGTS.
- com a EC 33/2001, a CF/88 passou a dizer como deverá ser a incidência das alíquotas da contribuição, não podendo ser diferente disso;
- logo, a contribuição não poderia mais incidir sobre os depósitos do FGTS;
- isso significa que a contribuição do art. 1º da LC 110/2001 não teriam sido recepcionada pela EC 33/2001.

***Esse argumento da empresa foi acolhido pelo STF?***

NÃO.

A alteração promovida pela EC 33/2001 no art. 149, § 2º, III da Constituição Federal não estabeleceu delimitação **exaustiva** das bases econômicas passíveis de tributação por toda e qualquer contribuição social.

Em outras palavras, o inciso III do § 2º do art. 149 da CF/88 não exclui a possibilidade de que as contribuições sociais incidam sobre outras bases econômicas.

A taxatividade pretendida por uma interpretação meramente literal aplica-se tão somente, nos termos da EC 33/2001 e em conjunto com o art. 177, § 4º, da CF/88, em relação às contribuições incidentes sobre a indústria do petróleo e seus derivados. Porém, para as contribuições sociais em geral, entre as quais a contribuição do art. 1º da LC 110/2001, a EC 33/2001 manteve a mera exemplificação, não esgotando todas as possibilidades legislativas.

Portanto, a materialidade econômica para a incidência dessa contribuição não se esgota na previsão de faturamento, receita bruta, valor da operação e valor aduaneiro, podendo comportar, também, a incidência sobre os depósitos de FGTS.

Por essa razão, o art. 149, § 2º, III, da CF/88 utiliza a expressão “poderão ter alíquotas”. Assim, garante a ideia de facultatividade a abranger tanto as alíquotas quanto as bases de cálculo das contribuições sociais.

O STF, no julgamento do RE 878.313 (Tema 846 da repercussão geral), assentou a constitucionalidade da contribuição social prevista no art. 1º da Lei Complementar 110/2001, afastando qualquer possibilidade de discussão acerca do exaurimento da finalidade para a qual ela foi instituída:

É constitucional a contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, tendo em vista a persistência do objeto para a qual foi instituída.

STF. Plenário. RE 878313, Rel. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, julgado em 18/08/2020 (Repercussão Geral - Tema 846).

Portanto, a base de cálculo da contribuição do art. 1º da Lei Complementar 110/2001, que é o saldo da conta do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, é compatível com o texto constitucional. Por via de consequência, impõe-se a manutenção da exigibilidade de seu recolhimento pelo contribuinte.

***Em suma:***

**A base de cálculo da contribuição prevista pelo artigo 1º da Lei Complementar 110/2001 é compatível com o texto constitucional, mesmo após o advento da Emenda Constitucional 33/2001.**

**A contribuição prevista no artigo 1º da Lei Complementar 110/2001 foi recepcionada pela Emenda Constitucional 33/2001.**

STF. Plenário. RE 1317786/PE, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 4/2/2022 (Repercussão Geral – Tema 1193) (Info 1042).

***Observação importante:***

No fim de 2019, foi editada a Lei nº 13.932/2019, que acabou com a contribuição do art. 1º da LC 110/2001. Veja o que disse o art. 12 da Lei nº 13.932/2019:

Art. 12. A partir de 1º de janeiro de 2020, fica extinta a contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001.

**DIREITO FINANCEIRO**

**ORÇAMENTO**

**STF suspendeu a execução do “orçamento paralelo” (“orçamento secreto”), tendo posteriormente liberado a execução da execução das emendas do relator (identificadas pela sigla RP9) relativas ao orçamento de 2021**

ODS 16

**Diante dos riscos de paralisação de serviços essenciais à coletividade, deve-se dar, em juízo cautelar, continuidade à execução das despesas classificadas sob o identificador de Resultado Primário 9 (RP 9).**

STF. Plenário. ADPF 850 MC-Ref-Ref/DF, ADPF 851 MC-Ref-Ref/DF e ADPF 854 MC-Ref-Ref/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgados em 16/12/2021 (Info 1042).

***O caso concreto foi o seguinte:***

Alguns Partidos ajuizaram ADPF contra uma prática que ficou conhecida como “orçamento secreto”.

Os autores alegaram existir um “esquema montado pelo Governo Federal” objetivando aumentar sua base política de apoio no Congresso Nacional, que envolveria a atuação combinada entre o relator-geral do orçamento e a Chefia do Poder Executivo da União.

Segundo alegado, o relator-geral do orçamento utilizaria seus poderes regimentais para introduzir a previsão de despesas públicas na Lei Orçamentária Anual mediante emendas do relator. Essa programação orçamentária seria utilizada para negociar apoio político de parlamentares, que seriam contemplados com uma “quota orçamentária” (fração das despesas alocadas no orçamento por emendas do relator). A fração da quota parlamentar obtida pelos congressistas poderia ser por eles destinada, individualmente, às suas bases eleitorais, bastando, para tanto, a simples indicação das entidades públicas ou órgãos beneficiários, por meio de ofícios e outras vias informais de comunicação encaminhados pelos Deputados e Senadores ao próprio relator-geral do orçamento que faria a destinação das verbas como emenda do relator.

Desse modo, o Executivo (atuando em comunhão de esforços com o relator-geral do orçamento) teria o instrumento político necessário para fazer a cooptação do apoio político dos parlamentares, utilizando-se, para esse fim, dessas emendas.

Os Partidos autores alegaram, ainda, que as emendas do relator-geral não possuem previsão constitucional e que o regimento comum do Congresso Nacional as disciplina apenas como um instrumento técnico de ajuste final do projeto de lei à legislação de regência.

Argumentaram que a prática noticiada como “orçamento secreto” viola, pela forma como adotadas e executadas as emendas do relator, os preceitos fundamentais regentes da Administração, da execução do orçamento público e das finanças públicas, bem como os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da eficiência e da publicidade.

#### ***Decisão monocrática***

No dia 05/11/2021, a Ministra Relatora Rosa Weber, monocraticamente, determinou a suspensão integral e imediata da execução dos recursos oriundos das chamadas “emendas do relator” relativas ao orçamento de 2021, até que fosse julgado o mérito das ações que questionam a prática no Congresso Nacional.

A relatora determinou, ainda, que sejam tornados públicos os documentos que embasaram a distribuição de recursos provenientes dessas emendas (identificadas pela rubrica RP 9) nos orçamentos de 2020 e 2021.

A liminar também estabeleceu que devem ser adotadas medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas do relator-geral do orçamento, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, em conformidade com os princípios constitucionais da publicidade e da transparência.

#### ***Referendo da decisão monocrática***

No dia 10/11/2021, o Plenário do STF concluiu a apreciação da decisão monocrática e referendou a cautelar concedida pela Ministra Relatora. Vencidos, parcialmente, os ministros Gilmar Mendes e Nunes Marques.

O STF afirmou que:

O modelo de elaboração e execução das despesas oriundas de emendas do relator-geral do orçamento viola o princípio republicano e os postulados informadores do regime de transparência no uso dos recursos financeiros do Estado.

STF. Plenário. ADPF 854 MC-Ref/DF, ADPF 850 MC-Ref/DF e ADPF 851 MC-Ref/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgados em 10/11/2021 (Info 1037).

Esse modelo de emendas do relator-geral do orçamento faz com que se crie uma categoria cuja autoria material não corresponde àquela declarada na peça formal.

O relator-geral do orçamento figura apenas formalmente como autor da programação orçamentária classificada sob o indicador RP 9. Quem detém, de fato, o poder de decidir quais serão o objeto e o destino dos valores previstos nessa categoria orçamentária são apenas os Deputados e Senadores autorizados,

por meio de acordos informais, a realizarem as indicações dos órgãos e entidades a serem contemplados com as dotações previstas naquela categoria de programação (RP 9).

Enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos congressistas requerentes da despesa por meio do estratagema da rubrica RP 9.

Além disso, diferentemente do sistema existente para as emendas individuais e de bancada, a definição de onde serão aplicados os recursos ocorre internamente, sem possibilidade de controle por meio das plataformas e sistemas de transparência da União na internet.

Essa dinâmica desrespeita os postulados da execução equitativa, da igualdade entre os parlamentares, da observância de critérios objetivos e imparciais na elaboração orçamentária e, acima de tudo, o primado do ideal republicano e o postulado da transparência no gasto de recursos públicos.

***Ministra Relatora atendeu a pedido do Congresso e autorizou a execução das emendas do relator***

Depois da liminar concedida, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promoveram algumas mudanças nessa sistemática e as chamadas “emendas do relator” passaram a ser disponibilizadas em plataforma de acesso público, com atualizações periódicas, e detalhadas com a identificação de beneficiários, valores pagos, objeto das despesas, documentos contratuais e indicação dos entes federados contemplados e dos partidos políticos de seus governantes em exercício.

Diante disso, os Presidentes peticionaram pedindo que o STF liberasse a execução das emendas relativas ao orçamento de 2021 argumentando que se tratam de recursos que atendem necessidades de interesse público.

No dia 06/12/2021, a Min. Rosa Weber atendeu a esse pedido e liberou a execução das emendas do relator (identificadas pela sigla RP9) relativas ao orçamento de 2021.

Essa suspensão da execução das emendas havia sido determinada na liminar deferida pela Ministra e referendada pelo Plenário, conforme vimos acima.

Assim, por meio dessa decisão do dia 06/12/2021, a Ministra suspendeu o comando que ela havia dado no item “c” da liminar concedida no dia 05/11/2021.

O que dizia esse item “c”:

“Ante o exposto, conheço em parte da arguição de descumprimento e, nessa extensão, defiro o pedido de medida cautelar requerido (...) para determinar (...):

(c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, que seja suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.”

Explicando melhor:

- na decisão do dia 05/11/2021 a Ministra havia dito que os valores alocados por meio das emendas do relator (RP 9) relacionadas com o orçamento de 2021 não deveriam ser executadas (não deveriam ser gastos esses valores);
- na decisão do dia 06/12/2021, ela voltou atrás quanto a esse ponto e disse que tais emendas podem ser executadas (o dinheiro pode ser gasto).

Por quê?

Segundo a Ministra, há risco de prejuízo à continuidade da prestação de serviços essenciais à população e à execução de políticas públicas.

A Ministra considerou, também, que o Congresso Nacional adotou providências para cumprir a decisão anterior e aumentar a transparência. Tais providências se mostraram suficientes no momento, justificando a retomada da execução das despesas.

A relatora determinou que a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9 observe, no que couber, as regras do Ato Conjunto 1/2021 da Câmara e do Senado e da Resolução 2/2021 do Congresso Nacional, editados para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentárias das emendas do relator.

A Ministra Relatora destacou que, de acordo com nota técnica elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional, metade das verbas autorizadas para despesas classificadas como RP 9 se destinam ao custeio dos serviços de atenção básica e assistência hospitalar. A suspensão da execução dessas parcelas prejudicaria o cumprimento de programações orçamentárias vinculadas à prestação de serviços públicos essenciais à população. O dado técnico demonstra, ainda, que a medida produziria maior impacto no orçamento dos pequenos municípios e das regiões com menor índice de desenvolvimento humano.

A Ministra ressaltou, ainda, que, embora o Congresso Nacional tenha afastado a incidência das novas regras em relação aos atos anteriores à sua publicação, as verbas cuja execução estava paralisada em decorrência da decisão cautelar passarão, agora, a ser executadas em conformidade com as regras do novo sistema. O Ato Conjunto 1/2021 criou sistemas mais eficientes de garantia de transparência da execução das despesas classificadas como RP 9.

***STF referendou decisão que autorizou continuidade de emendas de relator***

No dia 16/12/2021, o Plenário do STF referendou a liminar da Ministra Rosa Weber que autorizou a continuidade das emendas de relator ao Orçamento da União.

O STF, por maioria, referendou a decisão na qual, acolhendo o pedido formulado pelos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi concedida a medida cautelar requerida, para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Edson Fachin e Cármem Lúcia.

***Em suma:***

**Diante dos riscos de paralisação de serviços essenciais à coletividade, deve-se dar, em juízo cautelar, continuidade à execução das despesas classificadas sob o identificador de Resultado Primário 9 (RP 9).**  
STF. Plenário. ADPF 850 MC-Ref-Ref/DF, ADPF 851 MC-Ref-Ref/DF e ADPF 854 MC-Ref-Ref/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgados em 16/12/2021 (Info 1042).

Diante dos riscos de paralisação de serviços essenciais à coletividade, deve-se dar, em juízo cautelar, continuidade à execução das despesas classificadas sob o identificador de Resultado Primário 9 (RP 9).

As providências adotadas pelo Congresso Nacional e pelos órgãos do Poder Executivo da União em cumprimento da decisão proferida no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851 e 854 mostram-se suficientes, ao menos em exame estritamente deliberatório, para justificar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada pelo STF diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, referendou a decisão que afastou a suspensão determinada pelo item c da decisão anteriormente proferida, para autorizar a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, devendo ser observadas para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2021, e a Resolução 2/2021 do Congresso Nacional.

## EXERCÍCIOS

**Julgue os itens a seguir:**

- 1) É inconstitucional lei estadual que legitime ocupações em solo urbano de área de preservação permanente (APP) fora das situações previstas em normas gerais editadas pela União. ( )
- 2) É constitucional a lei estadual ou distrital que, com amparo em convênio do CONFAZ, conceda remissão de créditos de ICMS oriundos de benefícios fiscais anteriormente julgados inconstitucionais. ( )
- 3) A contribuição prevista no artigo 1º da Lei Complementar 110/2001 não foi recepcionada pela Emenda Constitucional 33/2001. ( )

*Gabarito*

1. C | 2. C | 3. E

## OUTRAS INFORMAÇÕES

**Por que agora aparece a sigla ODS em alguns julgados acima comentados?**

Porque são processos que possuem relação com algum dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU.

Nos Informativos originais do STF e do STJ, há a indicação de alguns processos que integram a Agenda 2030 da ONU.

Sempre que esses processos forem indicados no Informativo original, eles também serão marcados aqui no Informativo comentado.

Conforme explica o site do STF:

"A Agenda 2030 da ONU é um plano global para atingirmos em 2030 um mundo melhor para todos os povos e nações. A Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York, em setembro de 2015, com a participação de 193 estados membros, estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentáveis. O compromisso assumido pelos países com a agenda envolve a adoção de medidas ousadas, abrangentes e essenciais para promover o Estado de Direito, os direitos humanos e a responsividade das instituições políticas. Com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas universais construídos após intensa consulta pública mundial, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas possui propósitos ambiciosos e transformadores, com grande foco nas pessoas mais vulneráveis.

Um compromisso internacional de tal porte exige a atuação de todos os Poderes da República Federativa do Brasil e a participação do Supremo Tribunal Federal (STF) é fundamental para a efetivação de medidas para este desafio mundial tendo em vista a possibilidade de se empreender no âmbito da Corte políticas e ações concretas.

Como primeiras iniciativas, todos os processos de controle de constitucionalidade e com repercussão geral reconhecida indicados pelo Presidente para a pauta de julgamento estão classificados com o respectivo objetivo de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, o periódico de informativo de jurisprudência do STF já conta com essa marcação, permitindo a correlação clara e direta sobre o julgamento e os ODS. Avançou também neste momento para os processos julgados, com acórdãos publicados no ano de 2020. Neste amplo projeto de aproximação do STF com a Agenda 2030, estão programadas para as próximas etapas a identificação de processos de controle concentrado e com repercussão geral reconhecida ainda em tramitação, mesmo sem indicação de julgamento próximo."

Existem 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS):



**Relevância para fins de concurso:**

O CNJ editou a Resolução Nº 423 de 05/10/2021, alterando a Resolução nº 75/2009, que dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional. As alterações consistiram, em síntese, em um acréscimo no conteúdo programático objeto dos certames, em especial, na disciplina Humanística.

Dentre os tópicos acrescentados está justamente o tema “Agenda 2030”.

Logo, a marcação dos julgados relacionados com o assunto tem o objetivo de chamar a atenção dos candidatos a concursos públicos.

**Citação da fonte:**

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

**INFORMATIVO STF.** Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.