

Informativo comentado: Informativo 1029-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITO À SAÚDE

- STF determinou que a União enviasse ao Estado-membro as vacinas necessárias para a aplicação da segunda dose dentro do prazo estipulado nas bulas dos fabricantes e autorizado pela Anvisa.

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- Norma estadual não pode tratar sobre depósito de lixo atômico e instalação de usinas nucleares.

TRIBUNAL DE CONTAS

- De quem é a legitimidade para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal?

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIA

- A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional não permite que Estado-Membro simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira.

DIREITO TRIBUTÁRIO

RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA

- É inconstitucional lei estadual que verse sobre a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa das regras gerais estabelecidas pelo CTN.

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITO À SAÚDE

STF determinou que a União enviasse ao Estado-membro as vacinas necessárias para a aplicação da segunda dose dentro do prazo estipulado nas bulas dos fabricantes e autorizado pela Anvisa

Covid-19

ODS 7

A súbita modificação da sistemática de distribuição dos imunizantes contra Covid-19 pela União — com abrupta redução do número de doses — evidencia a possibilidade de frustração do planejamento sanitário estabelecido pelos entes federados.

STF. Plenário. ACO 3518 MC-Ref/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

A situação concreta foi a seguinte:

O Estado de São Paulo ajuizou ação cível originária contra a União alegando que houve uma súbita redução no número de doses de vacinas contra a Covid-19 que seriam destinadas ao Estado de São Paulo. Afirmou que essa abrata diminuição, além de ser injustificável, acarreta considerável prejuízo para o programa de

imunização de sua população, tornando inexequível o cumprimento do cronograma de vacinação já tornado público.

Alegou que, caso prevaleçam os novos critérios de distribuição de vacinas pelo Governo Federal, seria necessário estabelecer uma regra de transição, nos termos do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, bem como proceder-se à recomposição, pelo Ministério da Saúde, nesse interregno, dos percentuais de vacinas enviadas a menor, assegurando-se, ainda, a remessa dos imunizantes necessários à aplicação da segunda dose nas pessoas que já receberam a primeira.

A União compareceu espontaneamente aos autos asseverando que o pedido veiculado pelo Estado de São Paulo pode impactar o Plano Nacional de Imunização, com reflexos negativos na quantidade de vacinas a serem distribuídas para os demais entes federados.

O que o STF decidiu? A medida cautelar requerida pelo Estado de São Paulo foi atendida?

SIM. O STF afirmou que:

A súbita modificação da sistemática de distribuição dos imunizantes contra Covid-19 pela União — com abrupta redução do número de doses — evidencia a possibilidade de frustração do planejamento sanitário estabelecido pelos entes federados.

STF. Plenário. ACO 3518 MC-Ref/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

Previsibilidade e continuidade

A previsibilidade e a continuidade da entrega das doses de vacinas contra a Covid-19 são fundamentais para a adequada execução das políticas de imunização empreendidas pelos entes federados, as quais contemplam a divulgação antecipada dos calendários de vacinação, sempre acompanhada com grande expectativa pela população local.

Nesse contexto, mudanças abruptas de orientação interferem nesse planejamento e acarretam uma indesejável descontinuidade das políticas públicas de saúde desses entes, podendo ocasionar um lamentável aumento no número de óbitos e de internações hospitalares de doentes infectados pelo novo coronavírus, aprofundando, com isso, o temor e o desalento das pessoas que se encontram na fila de espera da vacinação.

Qualquer alteração da política nacional de distribuição de vacinas precisa ser prévia e tempestivamente informada aos entes federados, sendo de rigor conceder-lhes um prazo razoável para adaptarem-se às novas diretrizes.

Além disso, a súbita redução da distribuição dos imunizantes pode, em tese, comprometer os esforços do Estado para tornar efetiva a cobertura vacinal de sua população, com vistas a impedir – dentro do possível, e considerados os recursos disponíveis – a propagação da doença.

Legítima confiança

Vale ressaltar, ainda, que a redução do número de vacinas distribuídas atrapalha a aplicação da segunda dose nas pessoas que já receberam a primeira e que possuem, portanto, direito de completar o ciclo de imunização.

O prazo estabelecido pelos fabricantes das vacinas para a aplicação da segunda dose do imunizante precisa ser rigorosamente respeitado, sob pena de ineficácia da imunização.

Medida cautelar

Demonstrada a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, o Plenário do STF referendou a medida cautelar que havia sido concedida monocraticamente pelo Ministro Relator e determinou que a União faça a remessa das vacinas necessárias à imunização complementar das pessoas que já tomaram a primeira dose, dentro do prazo estipulado nas bulas dos fabricantes e na autorização da Anvisa.

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

Norma estadual não pode tratar sobre depósito de lixo atômico e instalação de usinas nucleares

Importante!!!

ODS 7

É inconstitucional norma de Constituição Estadual que disponha sobre o depósito de lixo atômico e a instalação de usinas nucleares.

STF. Plenário. ADI 6895/PB, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

Norma estadual tratando sobre energia nuclear

A Constituição do Estado da Paraíba trouxe a seguinte previsão:

Art. 232. É vedado o depósito de lixo atômico não produzido no Estado e a instalação de usinas nucleares no território paraibano.

Essa previsão é constitucional? A Constituição do Estado poderia trazer uma norma nesse sentido?

NÃO.

É inconstitucional norma de Constituição Estadual que disponha sobre o depósito de lixo atômico e a instalação de usinas nucleares.

STF. Plenário. ADI 6895/PB, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

A Constituição Federal outorgou à União, em caráter privativo, a competência para legislar sobre “atividades nucleares de qualquer natureza” (art. 22, XXVI).

Além disso, a CF/88 previu que “as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas” (art. 225, § 6º).

Assim, a Constituição Estadual, ao tratar sobre o tema, invadiu a competência privativa da União.

Podemos afirmar que todas as atividades relacionadas ao setor nuclear desenvolvidas no território nacional se encontram, por força do texto constitucional, submetidas ao poder central da União.

Veja como o tema já foi cobrado em prova:

(PGE/AM 2016 CEBRASPE) Se o estado do Amazonas pretender abrigar, em seu território, instalações industriais para a produção de energia nuclear, a referida construção estará subordinada à autorização da Assembleia Legislativa do estado, por meio de lei, que poderá prever plebiscito para sua ratificação, haja vista atividade nuclear ser assunto da competência concorrente da União e dos estados da Federação. (errado)

Não se poderia dizer que se trata de matéria relacionada com proteção do meio ambiente e que, portanto, seria de competência concorrente (art. 24, VI e VIII, da CF/88)?

NÃO. É verdade que a utilização de energia nuclear traz indiscutível repercussão ambiental. Contudo, existem temas relacionados com o meio ambiente que também possuem relação com outros assuntos para os quais o texto constitucional outorgou competência privativa à União. É o caso da energia nuclear. Em tais situações, considera-se que a regulamentação está, de fato, inserida no domínio legislativo privativo da União.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 232 da Constituição do Estado da Paraíba.

A mesma conclusão acima exposta vale também para uma lei municipal?

SIM. Também seria inconstitucional lei municipal tratando sobre o tema.

(Analista TCE/MG 2018 CEBRASPE) Determinada câmara municipal aprovou um projeto de lei que estabelece, além da localização daquele município onde deverá ser instalada uma usina nuclear brasileira, os cuidados a serem tomados com relação aos rejeitos nucleares decorrentes dessa atividade. Na justificativa do projeto de lei, afirmou-se que a competência para regulamentar matéria ambiental é comum e que a medida disposta na lei é importante para a geração de empregos e para a arrecadação de tributos para o município. O projeto de lei foi sancionado pelo prefeito e transformou-se em lei municipal. Nessa situação, a lei municipal em questão é inconstitucional, pois a regulamentação sobre energia nuclear e a definição legislativa da localização da usina são de competência privativa da União. (certo)

Julgado correlacionado com o assunto explicado:

É inconstitucional norma estadual que dispõe sobre a implantação de instalações industriais destinadas à produção de energia nuclear no âmbito espacial do território estadual.

STF. Plenário. ADI 330/RS, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 9/10/2020 (Info 994).

TRIBUNAL DE CONTAS

De quem é a legitimidade para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal?

Importante!!!

Os Estados não têm legitimidade ativa para a execução de multas aplicadas, por Tribunais de Contas estaduais, em face de agentes públicos municipais, que, por seus atos, tenham causado prejuízos a municípios.

Tese fixada pelo STF: “O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”.

STF. Plenário. RE 1003433/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/9/2021 (Repercussão Geral – Tema 642) (Info 1029).

O Tribunal de Contas da União é disciplinado pelos arts. 70 a 75 da CF/88 (Seção IX).

Os Tribunais de Contas dos Estados, por sua vez, são organizados pelas Constituições estaduais. Contudo, por força do princípio da simetria, as regras do TCU também são aplicadas, no que couber, aos TCE's, conforme determina o art. 75 da CF/88:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

No art. 71 da CF/88 estão elencadas as competências do TCU (que podem ser aplicadas também aos TCE's). De acordo com o inciso VIII do art. 71, o TCU (assim como os TCE's) pode aplicar multas aos administradores e demais responsáveis:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Assim, o Tribunal de Contas poderá aplicar multas ou determinar que o gestor faça o ressarcimento de valores ao erário. Esta decisão da Corte de Contas materializa-se por meio de um acórdão.

Caso o condenado não cumpra espontaneamente o acórdão do Tribunal de Contas e deixe de pagar os valores devidos, esta decisão poderá ser executada?

SIM. As decisões do Tribunal de Contas que determinem a imputação de débito (ressarcimento ao erário) ou apliquem multa terão eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do § 3º do art. 71 da CF/88. Logo, podem ser executadas por meio de uma ação de execução de título extrajudicial.

Vale ressaltar que a decisão do Tribunal de Contas deverá declarar, de forma precisa, o agente responsável e o valor da condenação, a fim de que goze dos atributos da certeza e liquidez.

A decisão do Tribunal de Contas precisa ser inscrita em dívida ativa?

NÃO. A finalidade de se inscrever o débito na dívida ativa é gerar uma certidão de dívida ativa (CDA), que é um título executivo indispensável para o ajuizamento da execução. Ocorre que o acórdão do Tribunal de Contas já é um título executivo extrajudicial por força do art. 71, § 3º da CF/88 c/c o art. 585, VIII do CPC. Desse modo, não há necessidade de esse débito ser inscrito em dívida ativa.

A execução da decisão do Tribunal de Contas é feita mediante o procedimento da execução fiscal (Lei nº 6.830/80)?

NÃO. O que se executa é o próprio acórdão do Tribunal de Contas (e não uma CDA). Assim, trata-se de execução civil de título extrajudicial, seguindo as regras do CPC.

Somente haverá execução fiscal se o título executivo for uma CDA. Nesse sentido, assim decidiu o STJ:

Não se aplica a Lei nº 6.830/80 à execução de decisão condenatória do Tribunal de Contas da União quando não houver inscrição em dívida ativa. Tais decisões já são títulos executivos extrajudiciais, de modo que prescindem da emissão de Certidão de Dívida Ativa – CDA, o que determina a adoção do rito do CPC quando o administrador discricionariamente opta pela não inscrição.

STJ. 2ª Turma. REsp 1390993/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 10/09/2013 (Info 530).

Quem tem legitimidade para propor esta execução?

POSIÇÃO DO STJ:

A legitimidade irá variar caso o acórdão do Tribunal de Contas tenha determinado o ressarcimento ao erário ou, então, apenas uma multa (AgRg no REsp 1181122/RS, Rel. p/ Acórdão Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 06/05/2010). Veja:

Imputação de débito (ressarcimento ao erário)	Multa
A imputação de débito (ressarcimento ao erário) é imposta quando o Tribunal de Contas detecta que houve uma despesa indevida, que gerou prejuízo ao erário, devendo, portanto, haver a recomposição do dano sofrido pelo ente público. Ex: quando o gestor não consegue comprovar determinada despesa realizada, ele deverá ressarcir tais valores aos cofres públicos.	A multa, por sua vez, consiste em uma sanção aplicada por conta de um comportamento ilegal da pessoa fiscalizada. Exs: administrador que teve suas contas julgadas irregulares sem resultar débito; gestor que descumpriu alguma determinação do Tribunal de Contas; agente público que criou embaraço a uma inspeção efetuada pelo TC; servidor que sonegou processo, documento ou informação. A finalidade da multa é a de fortalecer a fiscalização desempenhada pelo Tribunal de Contas, que certamente perderia em sua

	efetividade caso não houvesse a previsão de tal instrumento sancionador.
O credor da imputação de débito é o ente público de onde saiu o dinheiro, ou seja, o ente lesado.	Em se tratando de multa, esta deverá se reverter em favor do ente que mantém o Tribunal de Contas (ex: União, no caso do TCU; Estado, no caso do TCE).
A execução deverá ser proposta pelo ente beneficiado com a decisão do Tribunal de Contas. Se o valor a ser ressarcido pertencer à União, quem executa é a AGU; se for do Estado, a execução é proposta pela PGE; se for do Município, trata-se de atribuição da PGM. Assim, o acórdão deverá ser executado pelo ente credor da quantia a ser resarcida, por meio de sua procuradoria.	A execução deverá ser proposta pelo ente ao qual está vinculado o Tribunal de Contas. Assim, se o TCU aplicou uma multa ao prefeito do RJ, quem deverá executar o acórdão é a AGU. Se o TCE/MG aplicou uma multa ao prefeito de Uberlândia, será a PGE/MG a legitimada para executar. Se o TCM/SP aplicou uma multa ao prefeito de SP, será a PGM/SP a legitimada para executar. Não importa qual a entidade que estava sendo fiscalizada pelo TC. O que interessa é se quem aplicou a multa foi o TCU, o TCE ou o TCM.

POSIÇÃO DO STF:

O STF não adota a distinção acima feita.

Para a Corte, somente o ente da Administração Pública prejudicado com a atuação do gestor possui legitimidade para executar o acórdão do Tribunal de Contas, seja ele de imputação de débito ou de multa. O Estado-membro não tem legitimidade para promover execução judicial para cobrança de multa imposta por Tribunal de Contas estadual à autoridade municipal, uma vez que a titularidade do crédito é do próprio ente público prejudicado, a quem compete a cobrança, por meio de seus representantes judiciais (no caso, o Município).

Se a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorre da prática de atos que causaram prejuízo ao erário municipal, o legitimado ativo para a execução do crédito fiscal é o município lesado, e não o Estado. Aplica-se aqui o princípio basilar do direito no sentido de que o acessório segue a sorte do principal. A multa foi aplicada em razão de uma ação do agente público em detrimento do ente federativo ao qual serve, qual seja, o Município. Logo, não há nenhum sentido em que tal valor reverta para os cofres do Estado-membro a que vinculado o Tribunal de Contas.

Tome-se o seguinte exemplo: O TCE/AM aplica uma multa ao prefeito de Manaus. Quem executa?

- Posição do STJ: o Estado do Amazonas, por intermédio da PGE. A multa tem caráter punitivo e se reverte em favor do Estado.
- Posição do STF: o Município de Manaus, por intermédio da PGM. O estado-membro não tem legitimidade para promover execução judicial para cobrança de multa imposta por Tribunal de Contas estadual à autoridade municipal, uma vez que a titularidade do crédito é do próprio ente público prejudicado, a quem compete a cobrança, por meio de seus representantes judiciais (no caso, o Município).

Tese fixada pelo STF:

O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal.

STF. Plenário. RE 1003433/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/9/2021 (Repercussão Geral – Tema 642) (Info 1029).

Obs: como o STF julgou o tema agora sob a sistemática da repercussão geral, é provável que o STJ se adeque ao entendimento da Corte.

DOD PLUS – INFORMAÇÕES EXTRAS

O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar a execução para resarcimento ao erário?

NÃO.

A legitimidade para a propositura da ação executiva é apenas do ente público beneficiário.

O Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual, é parte ilegítima.

STF. Plenário. ARE 823347 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 02/10/2014 (Repercussão geral).

STF. REsp 1257583/MG, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 08/11/2018.

O próprio Tribunal de Contas poderá propor a execução de seu acórdão?

NÃO. O art. 71, § 3º, da CF/88 não outorgou ao TCU legitimidade para executar suas decisões das quais resulte imputação de débito ou multa. A competência para isso é do titular do crédito constituído a partir da decisão, ou seja, o ente público prejudicado (AI 826676 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 08/02/2011).

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIA

A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional não permite que Estado-Membro simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira

ODS 12, 14 e 15

É inconstitucional a legislação estadual que, flexibilizando exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora, cria modalidade mais simplificada de licenciamento ambiental.

É inconstitucional lei estadual que regulamenta aspectos da atividade garimpeira, nomeadamente, ao estabelecer conceitos a ela relacionados, delimitar áreas para seu exercício e autorizar o uso de azougue (mercúrio) em determinadas condições.

STF. Plenário. ADI 6672/RR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

O caso concreto foi o seguinte:

Em Roraima, foi editada a Lei nº 1.453/2021, que trata sobre o licenciamento necessário para a atividade de lavra garimpeira no Estado.

Veja alguns dispositivos da Lei apenas para você entender melhor sobre o que ela versa:

Art. 1º Esta Lei estabelece procedimentos e critérios específicos para o Licenciamento Ambiental da Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima.

Art. 3º O Licenciamento Ambiental para Atividade de Lavra Garimpeira far-se-á por meio de Licença de Operação Direta, a ser expedida pela Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - FEMARH, devendo ser apresentado estudo ambiental para análise técnica, conforme Termo de Referência constante no Anexo II desta Lei e que dela é parte integrante.

§ 1º O estudo ambiental a ser apresentado à Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – FEMARH para a solicitação da Licença de Operação, são: Plano de Controle Ambiental – PCA e Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD.

§ 2º A FEMARH exigirá os estudos ambientais de acordo com o Termo de Referência do Projeto Ambiental a ser apresentado, dispostos nos Anexos I e II, respectivamente, desta Lei.

Art. 5º São legitimados a requerer o Licenciamento Ambiental para Lavra Garimpeira, a pessoa física ou jurídica detentora de processo de direito mineral juntamente à Agência Nacional de Mineração - ANM.

Parágrafo único. Caso o Empreendedor não seja o proprietário ou possuidor do imóvel deverá apresentar a autorização do real possuidor ou proprietário da área, por escrito, acompanhado de documento que comprove a posse ou propriedade, conforme dispõe o Decreto nº 19.725 -E, de 09 de outubro de 2015.

Art. 6º O limite máximo da área para concessão de licenciamento ambiental, será de 50 (cinquenta) hectares, salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros, neste caso, fica estabelecido o limite máximo de até 200 (duzentos) hectares e respeitará a extensão prevista no artigo 4º da Portaria DNPM nº 178, de 12 de abril de 2004 e Portaria nº 155 de 12/05/2016 DOU de 17/05/2016.

Art. 8º Na lavra de ouro, só será permitido o uso de azougue (mercúrio) para a concentração caso seja apresentado projeto de solução técnica que contemple a utilização do mercúrio em circuito fechado de concentração e amalgamação do minério de ouro e a utilização de retortas e capelas na separação do amálgama e purificação do ouro, respectivamente, com todas as instalações necessárias para a eficiência técnica e ambiental do processo; caso o empreendedor opte por implementar outras técnicas para realizar a concentração do produto, por exemplo, concentração gravítica, concentração por mesa oscilatória, concentrador centrífugo, deverá apresentar a declaração do interessado de não uso de mercúrio e cianeto na atividade de garimpagem de ouro, conforme determina o Decreto nº. 97.507/1989.

ADI

O Partido Rede Sustentabilidade ajuizou ADI no STF contra essa lei argumentando que, ao dispor sobre o licenciamento para a atividade de lavra garimpeira no Estado de Roraima, ela teria incorrido em inconstitucionalidades formal e material.

Em síntese, aduziu afronta à competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII, da CF/88), à competência da União para estabelecer normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente (art. 24, VI e VIII, e § 1º, da CF/88), ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput, da CF/88), aos princípios da precaução e da prevenção e à exigência de estudo de impacto ambiental prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, bem como controle da produção que importe risco à vida ou ao meio ambiente (art. 225, § 1º, IV e V, da CF/88).

Sob o aspecto material, arguiu que as normas questionadas afrontam os princípios da precaução e da prevenção, vulnerando, também, o próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art.

225, caput, e § 1º, IV e V, da CF), sobretudo em razão da autorização para o uso do mercúrio na atividade da lavra garimpeira.

O STF concordou com a tese de inconstitucionalidade? Essa lei é inconstitucional?

SIM.

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.

No exercício da competência para estabelecer normas gerais sobre direito ambiental, a União editou a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

A Lei nº 6.938/81 elegeu o licenciamento como relevante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, atribuindo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA a competência para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras (art. 9º, IV e art. 8º, I).

No âmbito do exercício dessa atribuição, a Resolução do CONAMA 237/1997 estabeleceu diversas normas e critérios para o licenciamento dessas atividades.

A expedição de licenças ambientais específicas para as fases de planejamento, instalação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores não é arbitrária ou juridicamente indiferente, já que representa uma cautela necessária para a efetividade do controle exercido pelo órgão ambiental competente.

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, dissentir da sistemática de caráter geral definida pelo ente central, salvo no que se relaciona ao estabelecimento de normas mais protetivas. O tema acima, conforme já vimos, não é de competência privativa da União. Logo, os entes regionais podem legislar de maneira suplementar sobre o licenciamento ambiental.

Tal possibilidade, contudo, há de ser concretizada em conformidade com normas e padrões estabelecidos em âmbito federal.

A Resolução CONAMA 237/1997 permite que se estabeleçam procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental (art. 12, § 1º, da Resolução). Isso exclui, por óbvio, a extração e o tratamento de minerais, considerando que tais atividades são previstas no Anexo VIII da Lei nº 6.938/81 como de alto potencial poluidor.

A Lei do Estado de Roraima, ao simplificar o procedimento, desprezando as etapas estabelecidas em nível federal, trata, na prática, da lavra garimpeira que poderá recair sobre espaço de até 200 hectares, com a utilização de mercúrio, como de pequeno impacto ambiental.

Desse modo, a lei estadual questionada destoou do modelo federal de proteção ambiental ao prever a existência de modalidade mais célere e simplificada de licenciamento ambiental único, chamada de “Licença de Operação Direta”, em prejuízo de normas gerais que possibilitam o exercício do poder de polícia ambiental sobre cada fase de implementação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores.

Tal vício de inconstitucionalidade evidencia um flagrante prejuízo ao nível de proteção ambiental já estabelecido no âmbito federal, a caracterizar, assim, ofensa ao art. 225 da Constituição Federal.

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 o exercício do poder de polícia ambiental, na medida em que busca a aplicação de procedimento de licenciamento ambiental menos eficaz para atividades de impacto significativo ao meio ambiente, como é o caso da lavra garimpeira, sobretudo com o uso de mercúrio.

Dessa maneira, é inconstitucional a legislação estadual que, a título de complementar as normas gerais editadas pela União, flexibiliza exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora.

É inconstitucional a legislação estadual que, flexibilizando exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora, cria modalidade mais simplificada de licenciamento ambiental.

STF. Plenário. ADI 6672/RR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

Inconstitucionalidade formal

Além disso, a lei é também formalmente inconstitucional. Isso porque ela regulamentou aspectos da própria atividade de garimpo, nomeadamente ao estabelecer conceitos a ela relacionados, delimitar áreas para seu exercício e autorizar o uso de azougue (mercúrio), usurpando, assim, a competência privativa da União para legislar sobre “jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia” (art. 22, XII, da CF/88):

É inconstitucional lei estadual que regulamenta aspectos da atividade garimpeira, nomeadamente, ao estabelecer conceitos a ela relacionados, delimitar áreas para seu exercício e autorizar o uso de azougue (mercúrio) em determinadas condições.

STF. Plenário. ADI 6672/RR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

Recentemente o STF apreciou a questão e chegou à mesma conclusão:

É inconstitucional norma estadual que estabelece hipóteses de dispensa e simplificação do licenciamento ambiental para atividades de lavra a céu aberto por invadir a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, nos termos previstos no art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

Vale ressaltar também que o estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição por inobservar o princípio da prevenção.

STF. Plenário. ADI 6650/SC, Rel. Min. Cármel Lúcia, julgado em 26/4/2021 (Info 1014).

DIREITO TRIBUTÁRIO**RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA**

É inconstitucional lei estadual que verse sobre a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa das regras gerais estabelecidas pelo CTN

É formalmente inconstitucional norma estadual que atribui ao contabilista a responsabilidade solidária, quanto ao pagamento de impostos e de penalidades pecuniárias, no caso de suas ações ou omissões concorrerem para a prática de infração à legislação tributária.

Tese fixada pelo STF: "É inconstitucional lei estadual que verse sobre a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa das regras gerais estabelecidas pelo Código Tributário Nacional".

STF. Plenário. ADI 6284/GO, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

O caso concreto foi o seguinte:

O Estado de Goiás editou lei atribuindo ao contabilista a responsabilidade solidária com o contribuinte ou com o substituto tributário, quanto ao pagamento de impostos e de penalidades pecuniárias, no caso de suas ações ou omissões concorrerem para a prática de infração à legislação tributária. Confira:

Lei do Estado de Goiás nº 11.651, de 13 de setembro de 2011

Art. 45. São solidariamente obrigadas ao pagamento do imposto ou da penalidade pecuniária as pessoas que tenham interesse comum na situação que constitua o fato gerador da obrigação principal, especialmente:

(...)

XII-A – com o contribuinte ou com o substituto tributário, o contabilista que, por seus atos e omissões, concorra para a prática de infração à legislação tributária;

(...)

XIII – com o contribuinte ou o substituto tributário, a pessoa que por seus atos ou omissões concorra para a prática de infração à legislação tributária, notadamente a que tiver:

a) fabricado, fornecido, instalado, cedido, alterado ou prestado serviço de manutenção a equipamentos ou dispositivos eletrônicos de controle fiscal, bem como as respectivas partes e peças, capacitando-os a fraudar o registro de operações ou prestações;

b) desenvolvido, licenciado, cedido, fornecido, instalado, alterado ou prestado serviço de manutenção a programas aplicativos ou ao “software” básico do equipamento emissor de cupom fiscal – ECF –, capacitando-os a fraudar o registro de operações ou prestações;

c) praticado ato com excesso de poder ou infração de contrato social ou estatuto, ou ainda com abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial;

d) praticado ato ou negócio, em infração à lei, na condição de sócio ou administrador, de fato ou de direito, de pessoa jurídica, com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, sobretudo nas hipóteses de interposição fraudulenta de sociedade ou de pessoas e de estruturação fraudulenta de operações mercantis, financeiras ou de serviços;

e) participado, de modo ativo, de organização ou associação constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, realizada em proveito de terceiras empresas;

f) promovido a ocultação ou alienação de bens e direitos da pessoa jurídica com o propósito de impedir ou dificultar a cobrança do crédito tributário.

(...)

§ 2º A responsabilização do contabilista de que trata o inciso XII-A somente se dará no caso de dolo ou fraude, apurada mediante o devido processo legal.

O art. 36, XII-A e XIII, do Decreto estadual nº 4.852/97, regulamentando a lei acima, também trouxe regras semelhantes.

ADI

O Partido Progressista ajuizou ação direta de constitucionalidade contra esse dispositivo alegando, entre outros argumentos, que ele violaria a reserva de lei complementar prevista no art. 146, III, "b", da CF/88, uma vez que somente lei complementar poderia instituir nova modalidade de responsabilidade tributária:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

A ADI foi julgada procedente? Esse dispositivo é constitucional?

SIM. O Plenário do STF julgou procedente o pedido formulado na ADI e, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a constitucionalidade do art. 45, XII-A, XIII e § 2º, da Lei nº 11.651/1991 do Estado de Goiás, e o art. 36, XII-A e XIII, do Decreto nº 4.852/97 do mesmo ente federativo.

Vamos entender.

Sobre o que trata essa lei estadual? Ela versa sobre que ramo do Direito?

Direito Tributário.

De quem é a competência para legislar sobre Direito Tributário?

Trata-se de competência concorrente, nos termos do art. 24, I, da CF/88:

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

Nas matérias, do art. 24 da CF/88, a repartição das competências observará a seguinte lógica:

- União: tem competência para estabelecer as normas gerais sobre tais assuntos.
- Estados/DF: têm competência para complementar as normas gerais.

Assim, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Isso significa que os Estados-membros podem complementar a legislação federal editada pela União. Obviamente, as normas estaduais não podem contrariar as normas gerais elaboradas pela União.

Essa divisão está prevista nos §§ 1º e 2º do art. 24:

Art. 24 (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Os conceitos de norma geral e especial são relativamente indeterminados, o que torna, por vezes, difícil a tarefa de delimitar com clareza os âmbitos de atuação da lei federal e da lei estadual. Em outras palavras, nem sempre é fácil definir o que seria norma geral e norma especial.

Art. 146 e lei complementar

Os Estados-membros devem respeitar, portanto, as normas gerais fixadas pela União. Além disso, em matéria tributária, existe uma outra restrição. A CF/88 afirmou, em seu art. 146, que determinados assuntos somente poderiam ser tratados por lei complementar.

Regras sobre responsabilidade tributária devem ser tratadas por lei complementar federal

O tema “responsabilidade tributária” está diretamente relacionado com “obrigação tributária”, sendo, portanto, assunto que deve ser tratado por lei complementar federal por se enquadrar na previsão do art. 146, III, “b”, da CF/88:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

E onde estão previstas as regras de responsabilidade tributária?

Nos arts. 128 a 138 do CTN.

Os arts. 134 e 135 disciplinam justamente o mesmo tema que foi tratado na lei de Goiás, ou seja, a responsabilidade tributária de terceiros.

Vale ressaltar que o CTN foi editado em 1966 como sendo uma lei ordinária. No entanto, ele foi “recepçãoado com força de lei complementar pela Constituição Federal de 1967, e mantido tal status com o advento da Constituição Federal de 1988, visto que, tanto quanto aquela Magna Carta reservavam à lei complementar a veiculação das normas gerais em matéria tributária, a regulação das limitações ao poder de tributar e as disposições sobre conflitos de competência.” (ALEXANDRE Ricardo. Direito Tributário. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 249).

Em suma, atualmente, o CTN possui status de lei complementar e, portanto, atende o requisito do art. 146, III, da CF/88.

Lei do GO criou novas regras

Os dispositivos da Lei estadual nº 11.651/2011 e do Decreto nº 4.852/1997, que vimos acima, ampliaram as hipóteses de responsabilização de terceiro criando novas situações que não estão previstas nos arts. 134 e 135 do CTN, que assim dispõem:

Art. 134. Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis:

I - os pais, pelos tributos devidos por seus filhos menores;

II - os tutores e curadores, pelos tributos devidos por seus tutelados ou curatelados;

III - os administradores de bens de terceiros, pelos tributos devidos por estes;

IV - o inventariante, pelos tributos devidos pelo espólio;

V - o síndico e o comissário, pelos tributos devidos pela massa falida ou pelo concordatário;

VI - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício;

VII - os sócios, no caso de liquidação de sociedade de pessoas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo só se aplica, em matéria de penalidades, às de caráter moratório.

Art. 135. São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos:

- I - as pessoas referidas no artigo anterior;
- II - os mandatários, prepostos e empregados;
- III - os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado.

Essa ampliação foi indevida, ou seja, não poderia ter ocorrido porque a reserva de lei complementar federal prevista no art. 146, III, "b", da CF/88, caracterizando uma inconstitucionalidade formal.

No que a lei estadual ampliou?

A lei estadual avançou em dois pontos sobre os quais não poderia, extrapolando a sua competência:

1) ampliou o rol das pessoas que poderiam ser pessoalmente responsáveis pelo crédito tributário.

Com efeito, a lei estadual alterou a forma de responsabilização prevista no art. 135 do CTN ampliando o rol de terceiros que poderiam responder pelo crédito tributário na hipótese de prática de infrações. Estabelecer quais são os terceiros que responderão pelos créditos decorrentes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos é matéria de norma geral, que deve ser veiculada por lei complementar federal, conforme estabelece a Constituição Federal em seu art. 146, III, alíneas "a" e "b".

2) dispôs de forma diferente das circunstâncias em que poderia haver a responsabilização do terceiro.

Ao estabelecer que a responsabilização do terceiro ocorrerá nos casos de infração praticada com omissão ou fraude, a norma estadual adotou critérios diversos daqueles previstos no CTN.

Conforme a norma geral federal, para haver a responsabilidade tributária pessoal do terceiro, este deve ter praticado atos com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos (art. 135 do CTN).

O legislador estadual, todavia, apresentou critérios outros para a responsabilização de terceiros.

Não podendo o legislador estadual dispor de forma diversa daquela estabelecida pela legislação federal nesta seara, a conclusão é pela inconstitucionalidade formal do dispositivo.

Vale ressaltar que nem mesmo uma lei ordinária federal poderia tratar desses dois temas porque estaria violando a reserva de lei complementar estatuída pelo art. 146, III, "b", da CF/88.

Em suma:

É formalmente inconstitucional norma estadual que atribui ao contabilista a responsabilidade solidária, quanto ao pagamento de impostos e de penalidades pecuniárias, no caso de suas ações ou omissões concorrerem para a prática de infração à legislação tributária.

Tese fixada pelo STF: "É inconstitucional lei estadual que verse sobre a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa das regras gerais estabelecidas pelo Código Tributário Nacional".

STF. Plenário. ADI 6284/GO, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

Julgado correlacionado com o assunto explicado:

É inconstitucional lei estadual que disciplina a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa da matriz geral estabelecida pelo Código Tributário Nacional (CTN).

Há, neste caso, uma inconstitucionalidade formal.

Ao ampliar as hipóteses de responsabilidade de terceiros por infrações, prevista pelos arts. 134 e 135 do CTN, ou tratar sobre o tema de maneira diferente, a lei estadual invade competência do legislador complementar federal para estabelecer as normas gerais na matéria (art. 146, III, "b", da CF/88). Caso concreto: é inconstitucional lei estadual que atribui responsabilidade tributária solidária por infrações a toda pessoa que concorra ou intervenha, ativa ou passivamente, no cumprimento da obrigação tributária, especialmente a advogado, economista e correspondente fiscal.

STF. Plenário. ADI 4845/MT, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 13/2/2020 (Info 966).

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) A súbita modificação da sistemática de distribuição dos imunizantes contra Covid-19 pela União — com abrupta redução do número de doses — evidencia a possibilidade de frustração do planejamento sanitário estabelecido pelos entes federados. ()
- 2) É inconstitucional norma de Constituição Estadual que disponha sobre o depósito de lixo atômico e a instalação de usinas nucleares. ()
- 3) O Estado-membro é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal. ()
- 4) É constitucional a legislação estadual que, flexibilizando exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora, cria modalidade mais simplificada de licenciamento ambiental. ()
- 5) É inconstitucional lei estadual que regulamenta aspectos da atividade garimpeira, nomeadamente, ao estabelecer conceitos a ela relacionados, delimitar áreas para seu exercício e autorizar o uso de azougue (mercúrio) em determinadas condições. ()
- 6) É inconstitucional lei estadual que versa sobre a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa das regras gerais estabelecidas pelo Código Tributário Nacional. ()

Gabarito

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

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.

No Informativo original do STF, 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.