

Informativo comentado: Informativo 1052-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITO À SAÚDE

- *É obrigatória a presença da União no polo passivo de ação na qual se pede medicamento registrado na Anvisa, mas não incorporado aos protocolos do SUS?*

ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

- *Município resultante de desmembramento realizado em desacordo com o art. 18, § 4º, da CF/88 não detém legitimidade ativa para a cobrança de IPTU de imóvel situado em território a ele acrescido.*

DEFENSORIA PÚBLICA

- *É inconstitucional norma estadual que restabeleça, no âmbito do Poder Judiciário local, cargos de Advogado da Justiça Militar vocacionados a patrocinar a defesa gratuita de praças da Polícia Militar.*

DIREITO AMBIENTAL

PRINCÍPIOS

- *São inconstitucionais decretos que restrinjam a participação da sociedade civil em órgãos ambientais.*

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

- *É inconstitucional a concessão automática de licença ambiental para funcionamento de empresas que exerçam atividades classificadas como de risco médio.*

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

EXECUÇÃO FISCAL

- *Município resultante de desmembramento realizado em desacordo com o art. 18, § 4º, da CF/88 não detém legitimidade ativa para a cobrança de IPTU de imóvel situado em território a ele acrescido.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITO À SAÚDE

É obrigatória a presença da União no polo passivo de ação na qual se pede medicamento registrado na Anvisa, mas não incorporado aos protocolos do SUS?

Tema polêmico!

Regina está acometida de uma doença e precisa de um medicamento, que já foi registrado na ANVISA, mas que não está incorporado aos atos normativos do SUS. Ela quer ajuizar uma ação para que seja fornecido esse medicamento. A União precisa necessariamente figurar no polo passivo da demanda?

O STJ decidiu que não:

Em ação que pretende o fornecimento de medicamento registrado na ANVISA, ainda que não incorporado em atos normativos do SUS, é prescindível a inclusão da União no polo passivo da demanda.

STJ. 2ª Turma. RMS 68.602-GO, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 26/04/2022 (Info 734).

O problema foi que a 1ª Turma do STF, no mesmo dia, decidiu, aparentemente, em sentido contrário ao que foi explicado:

É obrigatória a inclusão da União no polo passivo de demanda na qual se pede o fornecimento gratuito de medicamento registrado na Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa), mas não incorporado aos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas do Sistema Único de Saúde.

Esse entendimento está em consonância com a tese fixada pelo STF nos embargos de declaração do RE 855.178 (Tema 793).

STF. 1ª Turma. RE 1286407 AgR-segundo/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 26/4/2022 (Info 1052).

No informativo 1052 do STF não foram fornecidos mais detalhes e o acórdão ainda não foi publicado. Assim, não se pode ter certeza se houve alguma distinção entre os dois casos. Tão logo haja alguma novidade, você será avisada (o).

EXPLICANDO OS TEMAS 793 E 500

Pedro sofre de hipertensão pulmonar primária e precisa de um remédio que não é fornecido pelo SUS. A ação pleiteando o fornecimento deste medicamento deverá ser proposta contra a União, Estado ou Município? Qual ente federativo tem o dever de fornecer o medicamento e custear o tratamento de saúde?

Os três entes federativos possuem responsabilidade (União, Estados/DF e Municípios).

Segundo a CF/88, a competência para prestar saúde à população é **comum** a todos os entes:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

O STF, ao interpretar esse dispositivo, entende que a prestação dos serviços de saúde e o fornecimento de medicamentos representam uma **responsabilidade solidária** dos três entes federativos (não se trata de responsabilidade subsidiária).

Magistrado pode direcionar o cumprimento e determinar o ressarcimento

A responsabilidade dos entes é solidária. No entanto, dentro da estrutura do SUS, existe uma divisão das competências de cada ente, que pode ser assim resumida em linhas gerais:

- União: coordena os sistemas de saúde de alta complexidade e de laboratórios públicos.
- Estados: coordenam sua rede de laboratórios e hemocentros, definem os hospitais de referência e gerenciam os locais de atendimentos complexos da região.
- Municípios: prestam serviços de atenção básica à saúde.
- Distrito Federal: acumula as competências estaduais e municipais.

Essas competências não são facilmente identificáveis e, em diversos casos, o jurisdicionado teria enorme dificuldade de saber se a prestação de saúde que deseja é de competência da União, do Estado ou do Município. Por essa razão, desenvolveu-se essa ideia da solidariedade com a liberdade de o autor propor a ação contra qualquer um dos entes.

Ocorre que é possível que o magistrado, depois de proposta a ação, direcione o cumprimento da medida pleiteada conforme as regras de competência acima explicadas. Ex: um paciente ajuíza ação contra os três entes pleiteando o fornecimento de determinado medicamento. O magistrado identifica que a competência para concedê-lo é do ente local e, por essa razão, concede a medida liminar apenas contra o Município, determinando que ele forneça o aludido remédio.

Além disso, se um dos entes, em caso de urgência, custear a obrigação que seria de outro, é possível que o magistrado determine o ressarcimento a ser realizado por aquele ente que tinha a obrigação. Ex: um paciente ajuíza ação contra os três entes pleiteando tratamento de alta complexidade. É concedida a liminar contra os três entes e o Município cumpre a obrigação pedida. Ocorre que se constata que a competência para essa medida era da União. O magistrado poderá, então, condenar a União a ressarcir o Município.

Assim, caso se direcione e depois se alegue que, por alguma circunstância, o atendimento da demanda da cidadania possa ter levado um ente da Federação a eventual ônus excessivo, a autoridade judicial determinará o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro.

O STF resumiu essas conclusões com a seguinte tese:

Os entes da Federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde e, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro.

STF. Plenário. RE 855.178 ED/SE, rel. orig. Min. Luiz Fux, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgado em 23/5/2019 (Repercussão Geral – Tema 793) (Info 941).

Essa tese do STF está de acordo com o enunciado 60, aprovado na II Jornada de Direito da Saúde, promovida pelo CNJ, na qual participaram os maiores estudiosos do tema no país:

Enunciado 60: A responsabilidade solidária dos entes da Federação não impede que o Juízo, ao deferir medida liminar ou definitiva, direcione inicialmente o seu cumprimento a um determinado ente, conforme as regras administrativas de repartição de competências, sem prejuízo do redirecionamento em caso de descumprimento.

Fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA

Se o indivíduo estiver pleiteando o fornecimento de um medicamento que ainda não foi aprovado pela ANVISA, neste caso terá que ajuizar a ação necessariamente contra a União:

As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União.

STF. Plenário. RE 657718/MG, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 22/5/2019 (Repercussão Geral – Tema 500) (Info 941).

Como a ANVISA integra a estrutura da Administração Pública Federal, não se pode permitir que Estados e Municípios (entes federativos que não são responsáveis pelo registro de medicamentos) sejam condenados a custear tais prestações de saúde quando eles não têm responsabilidade pela mora da Agência, nem têm a possibilidade de saná-la.

Quanto à competência, em razão da presença da União no polo passivo, a ação deverá ser proposta na Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da CF/88:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Vale aqui um esclarecimento: a parte que pleiteia o fornecimento de medicamento não registrado na ANVISA não está obrigada a ajuizar a ação apenas contra a União. O que o STF decidiu é que a União obrigatoriamente deverá estar no polo passivo. Em outras palavras, existe a obrigatoriedade de a União figurar no polo passivo, mas não a sua exclusividade.

Imagine agora a seguinte situação hipotética:

Regina está acometida de uma doença e precisa de um medicamento, que já foi registrado na ANVISA, mas que não está incorporado aos atos normativos do SUS. Ela quer ajuizar uma ação para que seja fornecido esse medicamento. A União precisa necessariamente figurar no polo passivo da demanda?

O STJ decidiu que não:

Em ação que pretende o fornecimento de medicamento registrado na ANVISA, ainda que não incorporado em atos normativos do SUS, é prescindível a inclusão da União no polo passivo da demanda.

STJ. 2ª Turma. RMS 68.602-GO, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 26/04/2022 (Info 734).

Na fundamentação do julgado, o STJ citou justamente a decisão do STF proferida no Tema 793.

Para o STJ, ao julgar o RE 855.178 ED/SE (Tema 793/STF), o Supremo Tribunal Federal foi bastante claro ao estabelecer na ementa do acórdão que “É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.”

Ainda que tenha sido apresentada proposta pelo Ministro Edson Fachin que, na prática, poderia implicar litisconsórcio passivo da União, tal premissa/conclusão não integrou o julgamento que a Corte Suprema realizou no Tema 793. (...) o STJ já se manifestou reiteradas vezes sobre a quaestio iuris, estando pacificado o entendimento de que a ressalva contida na tese firmada nesse julgamento, quando estabelece a necessidade de se identificar o ente responsável a partir dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização do SUS, relaciona-se ao cumprimento de sentença e às regras de ressarcimento aplicáveis ao ente público que suportou o ônus financeiro decorrente do provimento jurisdicional que assegurou o direito à saúde. Entender de maneira diversa seria afastar o caráter solidário da obrigação, o qual foi ratificado no precedente qualificado exarado pela Suprema Corte (STJ. 1ª Seção. RE nos EDcl no AgInt no CC 175.234/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 15/03/2022).

Decisão da 1ª Turma do STF em sentido contrário:

O problema foi que a 1ª Turma do STF, no mesmo dia, decidiu, aparentemente, em sentido contrário ao que foi explicado:

É obrigatória a inclusão da União no polo passivo de demanda na qual se pede o fornecimento gratuito de medicamento registrado na Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa), mas não incorporado aos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas do Sistema Único de Saúde.

Esse entendimento está em consonância com a tese fixada pelo STF nos embargos de declaração do RE 855.178 (Tema 793).

STF. 1ª Turma. RE 1286407 AgR-segundo/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 26/4/2022 (Info 1052).

No informativo 1052 do STF não foram fornecidos mais detalhes e o acórdão ainda não foi publicado. Assim, não se pode ter certeza se houve alguma distinção entre os dois casos. Tão logo haja alguma novidade, você será avisada (o).

ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Município resultante de desmembramento realizado em desacordo com o art. 18, § 4º, da CF não detém legitimidade ativa para a cobrança de IPTU de imóvel situado em território a ele acrescido

A EC nº 57/08 não convalidou desmembramento municipal realizado sem consulta plebiscitária e, nesse contexto, não retirou o vício de ilegitimidade ativa existente nas execuções fiscais que haviam sido propostas por município ao qual fora acrescida, sem tal consulta, área de outro para a cobrança do IPTU quanto a imóveis nela localizados.

STF. Plenário. RE 614384/SE, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/4/2022 (Repercussão Geral – Tema 559) (Info 1052).

Novos municípios e o art. 18, § 4º da CF/88

O art. 18, § 4º da CF/88 estabelece quatro requisitos para que Municípios sejam criados, incorporados, fundidos ou desmembrados:

- a) Lei Complementar Federal: o Congresso Nacional deverá editar uma Lei Complementar estabelecendo o procedimento e o período no qual os Municípios poderão ser criados, incorporados, fundidos ou desmembrados;
- b) Estudos de Viabilidade Municipal: deverão ser realizados Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei;
- c) Plebiscito: a população dos Municípios envolvidos deverá ser consultada previamente por meio de um plebiscito;
- d) Lei estadual: uma vez realizado o estudo de viabilidade municipal e tendo a população aprovado a formação do novo Município, será editada uma lei estadual criando, incorporando, fundindo ou desmembrando os Municípios.

Veja a redação do § 4º do art. 18:

Art. 18 (...)

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)

A Lei Complementar Federal exigida pelo § 4º do art. 18 já foi editada?

NÃO. Logo, atualmente, todos os Municípios que forem formados serão inconstitucionais, porque inexistente a Lei Complementar Federal exigida pelo § 4º do art. 18, primeiro requisito para a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.

ADI por omissão 3.682

A exigência de que a formação de novos Municípios dependa de Lei Complementar Federal foi imposta pela EC 15/96. Pela redação originária da CF/88, bastava Lei Complementar estadual.

Como o Congresso Nacional não editou essa LC Federal, foi proposta uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADI 3.682).

O STF, ao julgar essa ADI, fez um apelo para que o legislador elaborasse a LC e fixou um prazo de 18 meses para tanto:

(...) Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas

necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.

STF. Plenário. ADI 3682, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/05/2007.

A despeito disso, essa LC federal ainda não foi editada.

EC 57/2008

A fim de regularizar a situação de muitos Municípios criados sem o advento de Lei Complementar mesmo após a EC 15/96, o Congresso editou a EC 57/2008, acrescentando o art. 96 ao ADCT e prevendo a convalidação desses Municípios. Veja a redação:

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 57/2008)

Assim, os Municípios criados até 2006, mesmo sem a existência de Lei complementar federal, foram convalidados.

A EC 57/2008 convalidou os Municípios que foram criados, fundidos, incorporados ou desmembrados mesmo sem a existência de lei complementar federal (requisito 1). Vimos, contudo, que o art. 18, § 4º, da CF/88 exige outros três requisitos. Diante disso, indaga-se: se um Município foi criado sem algum desses outros requisitos, ele também foi convalidado pela EC 57/2008? Ex: um Município foi criado, em 2005, sem plebiscito; a criação deste Município foi convalidada pela EC 57/2008?

NÃO. A EC 57/2008 somente dispensou o requisito da Lei Complementar Federal. Os demais requisitos precisam estar presentes.

Logo, se um Município foi criado, fundido, incorporado ou desmembrado sem plebiscito, esse ato é inconstitucional e não foi convalidado pela EC 57/2008.

A EC 57/08 não convalidou desmembramento municipal realizado sem consulta plebiscitária.

Veja a tese fixada pelo STF a respeito:

A exigência da realização de plebiscito, conforme se determina no § 4º do art. 18 da Constituição da República, não foi afastada pelo art. 96, inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República pela Emenda Constitucional n. 57/2008, sendo ilegítimo o município ocupante para cobrar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU nos territórios indevidamente incorporados.

STF. Plenário. RE 1171699, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 29/11/2019 (Repercussão Geral – Tema 400).

Veja agora o caso concreto apreciado pelo STF:

O povoado Mosqueteiro pertencia ao Município de São Cristóvão (SE).

Em 1999, este povoado foi desmembrado e anexado ao Município de Aracajú (SE).

Ocorre que houve dois vícios nesse desmembramento:

- 1) não havia Lei Complementar Federal regulamentando, na forma do art. 18, § 4º, da CF/88;
- 2) não houve consulta prévia da população dos Municípios envolvidos.

Em 2010, o Município de Aracaju (SE) ajuizou execução fiscal cobrando IPTU de um imóvel localizado no povoado Mosqueiro.

O processo foi extinto com o fundamento de que o imóvel tributado pertence ao Município de São Cristóvão, de modo que de o Município de Aracaju não teria legitimidade ativa para tanto. Isso porque o desmembramento ocorrido em 1999 foi inconstitucional já que feito sem a observância do art. 18, § 4º, da Constituição Federal, o qual exige, para se alterar área de município, consulta prévia, mediante plebiscito, das populações diretamente interessadas.

A decisão foi mantida em segunda instância e o Município de Aracaju interpôs recurso extraordinário argumentando que esse desmembramento foi convalidado pela EC 57/2008, que inseriu o art. 96 ao ADCT da Constituição Federal.

O STF concordou com a argumentação do Município de Aracaju?

NÃO. Conforme já vimos acima, a EC 57/2008 não convalidou a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios realizados sem consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos.

Município resultante de desmembramento realizado em desacordo com o art. 18, § 4º, da CF/88 não detém legitimidade ativa para a cobrança de IPTU de imóvel situado em território a ele acrescido.

Ao acrescentar o art. 96 ao ADCT, a EC 57/2008 aludiu à inexistência de lei complementar federal à qual se refere o texto constitucional, sem dispensar, entretanto, a observância do plebiscito da população dos municípios envolvidos.

Veja a tese fixada pelo STF:

A EC nº 57/08 não convalidou desmembramento municipal realizado sem consulta plebiscitária e, nesse contexto, não retirou o vício de ilegitimidade ativa existente nas execuções fiscais que haviam sido propostas por município ao qual fora acrescida, sem tal consulta, área de outro para a cobrança do IPTU quanto a imóveis nela localizados.

STF. Plenário. RE 614384/SE, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/4/2022 (Repercussão Geral – Tema 559) (Info 1052).

Com esses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 559 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário.

DEFENSORIA PÚBLICA

É inconstitucional norma estadual que restabeleça, no âmbito do Poder Judiciário local, cargos de Advogado da Justiça Militar vocacionados a patrocinar a defesa gratuita de praças da Polícia Militar

Esse modelo não se coaduna com aquele implementado pela ordem constitucional inaugurada em 1988, o qual dispõe que a função de defesa dos necessitados, quando desempenhada pelo Estado, é própria à Defensoria Pública (art. 134 da CF/88).

A função de defesa dos necessitados, quando desempenhada pelo Estado, é própria da Defensoria Pública.

STF. Plenário. ADI 3152/CE, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 26/4/2022 (Info 1052).

A situação concreta foi a seguinte:

No Estado do Ceará, havia dois cargos de “Advogados da Justiça Militar”. Eram servidores públicos que atuavam na defesa de pessoas carentes que estavam respondendo processos na Justiça Militar do Estado.

Em 1994, o art. 2º da Lei estadual nº 12.380/94 determinou que esses cargos deveriam ser extintos. Ocorre que, em 1998, a Lei nº 12.832/98 resolveu revogar esse art. 2º da Lei estadual nº 12.380/94 e restabelecer os cargos.

Em outras palavras, o art. 5º da Lei nº 12.832/98, do Estado do Ceará, “recriou” os cargos de Advogados a Justiça Militar.

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou ADI contra esse art. 5º da Lei estadual nº 12.832/98. Argumentou que esse restabelecimento dos cargos seria inconstitucional porque tais advogados teriam as mesmas funções do Defensor Público, só que na justiça militar estadual.

A Lei Complementar nº 6/97, do Estado do Ceará, já prevê que a Defensoria Pública irá prestar seus serviços de assistência jurídica gratuita aos necessitados também perante a Justiça Militar.

Logo, esses Advogados da Justiça Militar estão exercendo atribuições que são da Defensoria Pública, de forma que há violação ao art. 134 da CF/88:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

O STF concordou com os argumentos do PGR? Essa lei é inconstitucional?

SIM.

É inconstitucional norma estadual que restabeleça, no âmbito do Poder Judiciário local, cargos de Advogado da Justiça Militar vocacionados a patrocinar a defesa gratuita de praças da Polícia Militar.

STF. Plenário. ADI 3152/CE, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 26/4/2022 (Info 1052).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou (iniciou) um novo modelo de defesa dos necessitados. Segundo o art. 134 do texto constitucional, a função de defesa dos necessitados, quando desempenhada pelo Estado, é tarefa que compete à Defensoria Pública.

Nas palavras de Victor Hugo Siqueira, “a Constituição Federal de 1988, consagrando a assistência jurídica gratuita aos vulneráveis como direito fundamental, erigiu um modelo público para prestação desse serviço essencial. Com a determinação de que essa função seria exercida pela Defensoria Pública, o constituinte tratou de delinear um regime jurídico específico à instituição”, a qual, à luz do texto constitucional, “não se vincula a nenhum dos poderes Constituídos, qualificando-se como uma instituição extrapoder, elementar ao Estado Democrático de Direito contemporâneo.” (Defensoria Pública, Constituição e Ciência Política. Maurilio Casas Maia (org.). Salvador: JusPodivm, 2021, p. 48).

Assim, a nobre função de defesa dos necessitados, quando desempenhada pelo Estado, é própria à Defensoria Pública, instituição que - ao lado do Ministério Público e das Advocacias Pública e Privada – encontra *locus* constitucional no Capítulo IV da CF, dedicado às funções essenciais à Justiça.

A Constituição não se limitou a dizer que deveria ser prestada assistência jurídica integral e gratuita. A Constituição também já deixou claro quem deveria fornecê-la: a Defensoria Pública.

Além disso, os Estados devem observâncias às regras gerais contidas na Lei Complementar nº 80/94, cabendo-lhes o exercício da competência suplementar, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei nº 12.832/98, do Estado do Ceará.

DIREITO AMBIENTAL

PRINCÍPIOS

São inconstitucionais decretos que restrinjam a participação da sociedade civil em órgãos ambientais

ODS 15, 16 e 17

São inconstitucionais as normas que, a pretexto de reestruturarem órgãos ambientais, afastam a participação da sociedade civil e dos governadores do desenvolvimento e da formulação de políticas públicas, bem como reduzem, por via de consequência, o controle e a vigilância por eles promovidos.

Com base nesse entendimento, o STF declarou a inconstitucionalidade:

- do art. 5º do Decreto nº 10.224/2020, que extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; e
- do Decreto nº 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluía a participação de governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e
- do inciso CCII do art. 1º do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

STF. Plenário. ADPF 651/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 28/4/2022 (Info 1052).

ADPF

O Partido Rede Sustentabilidade ajuizou ADPF contra:

- o art. 5º do Decreto nº 10.224/2020, que extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; e
- o Decreto nº 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluía a participação de governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e
- o inciso CCII do art. 1º do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

O Partido alegou, dentre outros argumentos, que as alterações promovidas eliminaram a participação de representantes da sociedade civil que atuam na área ambiental, resultando em disparidade representativa em relação aos demais setores sociais representados.

A mudança afeta diretamente o princípio da participação popular direta na elaboração de políticas públicas de proteção ao meio ambiente, previsto no texto constitucional.

Ao restringir substancialmente o espaço de representação e participação da sociedade civil nas decisões acerca de políticas ambientais, o Decreto reduz o âmbito de proteção normativa do direito ao meio ambiente, configurando ofensa ao princípio da vedação do retrocesso institucional.

O STF concordou com os argumentos invocados? As mudanças são inconstitucionais?

SIM.

São inconstitucionais as normas que, a pretexto de reestruturarem órgãos ambientais, afastam a participação da sociedade civil e dos Governadores do desenvolvimento e da formulação de políticas públicas, bem como reduzem, por via de consequência, o controle e a vigilância por eles promovidos.

STF. Plenário. ADPF 651/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 28/4/2022 (Info 1052).

A Constituição Federal confere ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar e defender o meio ambiente.

A responsabilidade da coletividade só existe se a ela for viabilizada a participação na formulação, execução e controle das políticas públicas ambientais, razão pela qual a Constituição também teve o cuidado de estabelecer o dever de o Poder Público promover a educação ambiental, em todos os níveis de ensino, e a conscientização pública para a necessidade de preservação do meio ambiente (art. 225, § 1º, VI, da CF/88).

As medidas de proteção ambiental devem se orientar para acolher a participação da sociedade civil. Nesse contexto, a eliminação da presença de seus representantes na composição de órgãos ambientais exclui a coletividade da atuação cívica das políticas adotadas, bem como confere ao Poder Executivo o controle exclusivo de suas decisões, neutralizando o caráter plural, crítico e diversificado da formulação, desempenho e controle social, que, por definição constitucional, caracteriza condição inerente à atuação desses órgãos.

Com base nesse entendimento, o STF declarou a inconstitucionalidade:

- do art. 5º do Decreto nº 10.224/2020, que extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; e
- do Decreto nº 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluía a participação de governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e
- do inciso CCII do art. 1º do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

É inconstitucional a concessão automática de licença ambiental para funcionamento de empresas que exerçam atividades classificadas como de risco médio

ODS 8 E 11

É inconstitucional a concessão automática de licença ambiental no sistema responsável pela integração (Redesim) para o funcionamento de empresas que exerçam atividades de risco médio nos termos da classificação estabelecida em ato do Poder Público.

O licenciamento ambiental dispõe de base constitucional e não pode ser suprimido, ainda que de forma indireta, por lei. Também não pode ser simplificado a ponto de ser esvaziado, salvo se a norma que o excepcionar apresentar outro instrumento apto a assegurar a proteção ao meio ambiente com igual ou maior qualidade.

Nesse contexto, a simplificação do procedimento pelo argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, com controle apenas posterior, configura retrocesso inconstitucional, pois afasta os princípios da prevenção e da precaução ambiental. A automaticidade, por sua vez, contraria norma específica sobre o licenciamento ambiental, segundo a qual as atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto ambiental estão sujeitas ao controle estatal.

Não possui fundamento constitucional válido a vedação da coleta adicional, pelos órgãos competentes, de dados que não tenham sido disponibilizados na Redesim previamente ou no ato do protocolo do pedido de licenciamento.

STF. Plenário. ADI 6808/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 28/4/2022 (Info 1052).

A situação concreta foi a seguinte:

A Lei nº 11.598/2017 estabeleceu diretrizes e procedimentos para simplificar o registro e a legalização de empresários e de pessoas jurídicas e criou a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM).

Alguns anos depois, foi editada a Medida Provisória nº 1.040/2021, que alterou alguns dispositivos da Lei nº 11.598/2017 (Lei do REDESIM).

Uma das mudanças trazidas pela MP 1.040/2021 foi que ela permitiu a emissão automática de licenças, sem análise humana, nos casos em que o grau de risco da atividade fosse considerado médio.

Ao modificar os arts. 6º e 11-A, II, da Lei do REDESIM, a MP 1.040/2021, além de liberar o licenciamento sem análise humana, impossibilitou que os órgãos licenciadores solicitem informações adicionais às informadas pelo sistema.

O Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou ADI questionando essa mudança.

Para o autor, com essa regra, ficaram dispensadas de apresentar licenças atividades como transferência de carga de petróleo e derivados em alto-mar, exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais e fabricação de fertilizantes e agroquímicos.

Desse modo, essa dispensa ofende o princípio da defesa do meio ambiente, dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado e à saúde, além da violação aos princípios da eficiência e da motivação dos atos da administração pública.

Primeira pergunta: a MP 1.040/2021 foi convertida em Lei antes do julgamento da ADI?

SIM. Essa MP foi convertida na Lei nº 14.195/2021.

Diante disso, o partido autor requereu o aditamento para estender a impugnação originalmente deduzida na ADI aos arts. 6º-A e 11-A, III, da Lei nº 11.598/2007, na redação dada pela Lei nº 14.195/2021, resultado da conversão da MP 1.040/2021.

Os dispositivos que foram questionados na ADI ficaram, após a aprovação da Lei nº 14.195/2021, com a seguinte redação:

Art. 6º-A Sem prejuízo do disposto no inciso I do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado médio, na forma prevista no art. 5º-A desta Lei, o alvará de funcionamento e as licenças serão emitidos automaticamente, sem análise humana, por intermédio de sistema responsável pela integração dos órgãos e das entidades de registro, nos termos estabelecidos em resolução do CGSIM. (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)

Art. 11-A. Não poderão ser exigidos, no processo de registro de empresários, incluídos produtores rurais estabelecidos como pessoas físicas, e de pessoas jurídicas realizado pela Redesim: (...)
III - coletas adicionais à realizada no âmbito do sistema responsável pela integração, a qual deverá ser suficiente para a realização do registro e das inscrições, inclusive no CNPJ, e para a emissão das licenças e dos alvarás para o funcionamento do empresário ou da pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)

O STF concordou com a tese de inconstitucionalidade?

SIM. Quanto ao art. 6º-A, o STF afirmou:

É inconstitucional a concessão automática de licença ambiental no sistema responsável pela integração (Redesim) para o funcionamento de empresas que exerçam atividades de risco médio nos termos da classificação estabelecida em ato do Poder Público.

STF. Plenário. ADI 6808/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 28/4/2022 (Info 1052).

O licenciamento ambiental existe por força constitucional e não pode ser suprimido, ainda que de forma indireta, por lei. Além de não poder ser abolido, o licenciamento também não pode ser simplificado a ponto de ser esvaziado, salvo se a norma que o excepcionar apresentar outro instrumento apto a assegurar a proteção ao meio ambiente com igual ou maior qualidade.

Nesse contexto, a simplificação do procedimento com base no argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, com controle apenas posterior, configura retrocesso institucional, pois afasta os princípios da prevenção e da precaução ambiental.

A automaticidade (concessão automática de licença) contraria norma específica sobre o licenciamento ambiental, segundo a qual as atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto ambiental estão sujeitas ao controle estatal.

No que tange especificamente ao inciso III do art. 11-A, o STF asseverou:

Não possui fundamento constitucional válido a vedação da coleta adicional, pelos órgãos competentes, de dados que não tenham sido disponibilizados na Redesim previamente ou no ato do protocolo do pedido de licenciamento.

STF. Plenário. ADI 6808/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 28/4/2022 (Info 1052).

A proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ser dependente de motivações exclusivamente econômicas, na medida em que o desenvolvimento econômico deve ocorrer de forma sustentável.

Significa que esses dispositivos foram expurgados do ordenamento jurídico?

NÃO. O STF, com base na fundamentação acima exposta, decidiu dar interpretação conforme ao art. 6º-A e ao inciso III do art. 11-A, ambos da Lei nº 14.195/2021. O que o STF afirmou é que esses dispositivos não se aplicam para licenças em matéria ambiental. Contudo, podem continuar sendo aplicados em outros âmbitos.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

EXECUÇÃO FISCAL

Município resultante de desmembramento realizado em desacordo com o art. 18, § 4º, da CF/88 não detém legitimidade ativa para a cobrança de IPTU de imóvel situado em território a ele acrescido

A EC nº 57/08 não convalidou desmembramento municipal realizado sem consulta plebiscitária e, nesse contexto, não retirou o vício de ilegitimidade ativa existente nas execuções fiscais que haviam sido propostas por município ao qual fora acrescida, sem tal consulta, área de outro para a cobrança do IPTU quanto a imóveis nela localizados.

STF. Plenário. RE 614384/SE, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/4/2022 (Repercussão Geral – Tema 559) (Info 1052).

Veja comentários em Direito Constitucional.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) A EC nº 57/08 não convalidou desmembramento municipal realizado sem consulta plebiscitária e, nesse contexto, não retirou o vício de ilegitimidade ativa existente nas execuções fiscais que haviam sido propostas por município ao qual fora acrescida, sem tal consulta, área de outro para a cobrança do IPTU quanto a imóveis nela localizados. ()
- 2) É constitucional norma estadual que restabeleça, no âmbito do Poder Judiciário local, cargos de Advogado da Justiça Militar vocacionados a patrocinar a defesa gratuita de praças da Polícia Militar. ()
- 3) São inconstitucionais as normas que, a pretexto de reestruturarem órgãos ambientais, afastam a participação da sociedade civil e dos Governadores do desenvolvimento e da formulação de políticas públicas, bem como reduzem, por via de consequência, o controle e a vigilância por eles promovidos. ()
- 4) É inconstitucional a concessão automática de licença ambiental no sistema responsável pela integração (Redesim) para o funcionamento de empresas que exerçam atividades de risco médio nos termos da classificação estabelecida em ato do Poder Público. ()

Gabarito

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

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>.