

Informativo comentado: Informativo 1060-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

- *As regras do Estatuto da Advocacia que tratam sobre relação de emprego, salário, jornada de trabalho e honorários se aplicam aos advogados de empresas estatais que atuam no mercado em regime concorrencial.*

PODER DE POLÍCIA

- *É legítimo o poder de polícia conferido à ANATEL para fiscalizar as atividades de radiodifusão.*

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIA

- *É inconstitucional norma de Constituição estadual que impõe condições locais para a construção de instalações nucleares e de energia elétrica.*
- *Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que possam causar impacto ambiental de âmbito local.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

ICMS

- *É inconstitucional lei estadual que fixe alíquota do ICMS sobre energia elétrica e serviços de comunicação em percentual superior à alíquota geral.*

DIREITO FINANCEIRO

DEPÓSITOS JUDICIAIS

- *É inconstitucional norma estadual que dispõe sobre valores correspondentes a depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros, ou seja, em que o ente federado não é parte interessada.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

As regras do Estatuto da Advocacia que tratam sobre relação de emprego, salário, jornada de trabalho e honorários se aplicam aos advogados de empresas estatais que atuam no mercado em regime concorrencial

Importante!!!

ODS 16

As regras previstas nos arts. 18 a 21 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94) — que tratam da relação de emprego, salário, jornada de trabalho e honorários de sucumbência — são aplicáveis aos advogados empregados de empresas públicas e de sociedade de economia mista

que atuam no mercado em regime concorrencial (sem monopólio).

Os advogados de empresas estatais, em regra, estão sujeitos ao teto remuneratório do serviço público (art. 37, XI), quanto ao total da sua remuneração (salários mais vantagens e honorários advocatícios), com exceção daqueles vinculados a empresa pública, sociedade de economia mista ou subsidiária que não receba recursos do ente central para pagamento de pessoal ou custeio e nem exerça sua atividade em regime monopolístico (art. 37, § 9º).

Os arts. 18 a 21 do Estatuto da Advocacia não se aplicam aos advogados empregados de empresas públicas ou sociedades de economia mista ou suas subsidiárias que tenham sido admitidos por concurso público, em cujos editais tenham sido estipuladas condições diversas daquelas do estatuto, sem qualquer impugnação.

O STF deu interpretação conforme a Constituição ao art. 4º da Lei 9.527/97, excluindo de seu alcance os advogados empregados públicos de empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, não monopolísticas, com as ressalvas das compreensões acima indicadas.

STF. Plenário. ADI 3396/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 23/6/2022 (Info 1060).

O caso concreto foi o seguinte:

O art. 4º da Lei nº 9.527/97 afirma que o Capítulo V do Título I do Estatuto da OAB não se aplica para a Administração Pública. Confira:

Art. 4º As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Esse Capítulo V traz quatro artigos versando sobre o “advogado empregado”. Veja quais são esses dispositivos:

CAPÍTULO V

Do Advogado Empregado

Art. 18. A relação de emprego, na qualidade de advogado, não retira a isenção técnica nem reduz a independência profissional inerentes à advocacia.

§ 1º O advogado empregado não está obrigado à prestação de serviços profissionais de interesse pessoal dos empregadores, fora da relação de emprego. (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)

§ 2º As atividades do advogado empregado poderão ser realizadas, a critério do empregador, em qualquer um dos seguintes regimes: (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)

I - exclusivamente presencial: modalidade na qual o advogado empregado, desde o início da contratação, realizará o trabalho nas dependências ou locais indicados pelo empregador; (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)

II - não presencial, teletrabalho ou trabalho a distância: modalidade na qual, desde o início da contratação, o trabalho será preponderantemente realizado fora das dependências do empregador, observado que o comparecimento nas dependências de forma não permanente, variável ou para participação em reuniões ou em eventos presenciais não descharacterizará o regime não presencial; (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)

III - misto: modalidade na qual as atividades do advogado poderão ser presenciais, no estabelecimento do contratante ou onde este indicar, ou não presenciais, conforme as condições definidas pelo empregador em seu regulamento empresarial, independentemente de preponderância ou não. (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)

§ 3º Na vigência da relação de emprego, as partes poderão pactuar, por acordo individual simples, a alteração de um regime para outro. (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)

Art. 19. O salário mínimo profissional do advogado será fixado em sentença normativa, salvo se

ajustado em acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Art. 20. A jornada de trabalho do advogado empregado, quando prestar serviço para empresas, não poderá exceder a duração diária de 8 (oito) horas contínuas e a de 40 (quarenta) horas semanais. (Redação dada pela Lei nº 14.365, de 2022)

§ 1º Para efeitos deste artigo, considera-se como período de trabalho o tempo em que o advogado estiver à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens, no seu escritório ou em atividades externas, sendo-lhe reembolsadas as despesas feitas com transporte, hospedagem e alimentação.

§ 2º As horas trabalhadas que excederem a jornada normal são remuneradas por um adicional não inferior a cem por cento sobre o valor da hora normal, mesmo havendo contrato escrito.

§ 3º As horas trabalhadas no período das vinte horas de um dia até as cinco horas do dia seguinte são remuneradas como noturnas, acrescidas do adicional de vinte e cinco por cento.

Art. 21. Nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados.

Parágrafo único. Os honorários de sucumbência, percebidos por advogado empregado de sociedade de advogados são partilhados entre ele e a empregadora, na forma estabelecida em acordo.

ADI

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou ADI contra o art. 4º da Lei nº 9.527/97.

O Autor alegou que o dispositivo impugnado violaria o princípio constitucional da isonomia ao prever que as disposições constantes dos arts. 18 a 21 do Estatuto da Advocacia não se aplicam aos advogados da administração pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como às autarquias, às fundações e empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Em outras palavras, a OAB queria que o STF dissesse que os arts. 18 a 21 do Estatuto também se aplicam aos advogados da administração pública.

O que decidiu a Corte?

• REGRA: em regra, os arts. 18 a 21 do Estatuto da Advocacia não se aplicam realmente aos advogados da Administração Pública direta, das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

• EXCEÇÃO: os arts. 18 a 21 do Estatuto da Advocacia se aplicam aos advogados empregados de empresas públicas e de sociedade de economia mista que atuam no mercado em regime concorrencial (sem monopólio). Exs: advogados da Petrobrás, do Banco do Brasil, da Eletrobrás.

Por que essa diferença?

O poder público, quando exerce atividade econômica em regime de livre concorrência, deve ficar nivelado aos demais agentes produtivos para não violar princípios da ordem econômica, em especial o da livre concorrência previsto no art. 170, IV, da CF/88:

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

(...)

IV - livre concorrência;

Assim, ao atuar como empresário, o Estado se submete aos mesmos bônus e ônus do setor, tornando imprescindível a submissão das empresas estatais não monopolistas às regras legais aplicáveis à concorrência privada, inclusive no que tange às normas trabalhistas.

Não seria “justo” que um banco inteiramente privado (exs: Itaú, Bradesco, Nubank etc.) tivesse que cumprir todos os direitos e garantias previstos nos arts. 18 a 21 do Estatuto e o Banco do Brasil ou a Caixa Econômica Federal pudessem evitar essas regras. Isso geraria uma competição desigual entre os concorrentes.

Não se aplicam os arts. 18 a 21 do Estatuto se o edital do concurso excepcionou

Também ficam excluídos dessa disciplina do Estatuto da Advocacia (arts. 18 a 21) todos os advogados empregados de empresas públicas ou sociedades de economia mista ou suas subsidiárias que tenham sido admitidos por concurso público, em cujos editais tenham sido estipuladas condições diversas daquelas do estatuto, sem qualquer impugnação.

Os advogados das empresas públicas e sociedades de economia mista estão submetidos ao teto constitucional?

Depende.

- Se essa empresa pública ou sociedade de economia mista receber recursos da União, dos Estados, do DF ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral: SIM. Neste caso, os advogados deverão cumprir o teto.
- Se a empresa pública ou sociedade de economia mista não receber recursos para despesas de pessoal ou custeio em geral: NÃO.

É o que prevê o art. 37, § 9º, da CF/88:

Art. 37 (...) § 9º O disposto no inciso XI (*teto*) aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Assim, esses advogados, assim como todos os servidores e empregados públicos em geral, também estão sujeitos ao teto remuneratório do serviço público (art. 37, XI), quanto ao total da sua remuneração (salários mais vantagens e honorários advocatícios), com exceção daqueles vinculados a empresa pública, sociedade de economia mista ou subsidiária que não receba recursos do ente central para pagamento de pessoal ou custeio e nem exerça sua atividade em regime monopolístico (art. 37, § 9º).

Em suma:

As regras previstas nos arts. 18 a 21 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94) — que tratam da relação de emprego, salário, jornada de trabalho e honorários de sucumbência — são aplicáveis aos advogados empregados de empresas públicas e de sociedade de economia mista que atuam no mercado em regime concorrencial (sem monopólio).

STF. Plenário. ADI 3396/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 23/6/2022 (Info 1060).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 4º da Lei nº 9.527/97, excluindo de seu alcance os advogados empregados públicos de empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, não monopolísticas, com as ressalvas das compreensões acima indicadas.

PODER DE POLÍCIA

É legítimo o poder de polícia conferido à ANATEL para fiscalizar as atividades de radiodifusão

São constitucionais as taxas pagas pelas prestadoras de serviços públicos de radiodifusão ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), arrecadadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), conforme previsão da Lei nº 5.070/66, com redação dada pela Lei nº 9.472/97.

O FISTEL, criado pela Lei nº 5.070/66, é composto por diversas fontes, dentre as quais as relativas ao poder de outorga do direito uso de radiofrequência para qualquer fim, inclusive multas e indenizações, e pelos recursos das Taxas de Fiscalização de Instalação e de Fiscalização de Funcionamento.

Vale ressaltar que não cabe à ANATEL a outorga dos serviços de radiodifusão, que permanece no âmbito do Poder Executivo. No entanto, cabe a esta agência reguladora a realização da fiscalização dos aspectos técnicos de suas estações, que é inerente ao poder de polícia que lhe foi atribuído e, consequentemente, legitima a imposição das referidas taxas.

STF. Plenário. ADI 4039/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

O caso concreto foi o seguinte:

O art. 2º, “f”, e os §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei nº 5.070/66, com redação dada pela Lei nº 9.472/97, preveem o seguinte:

Art. 2º O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL é constituído das seguintes fontes:
(...)
f) taxas de fiscalização;

Art. 6º As taxas de fiscalização a que se refere a alínea f do art. 2º são a de instalação e a de funcionamento.

§ 1º Taxa de Fiscalização de Instalação é a devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, no momento da emissão do certificado de licença para o funcionamento das estações.

§ 2º Taxa de Fiscalização de Funcionamento é a devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, anualmente, pela fiscalização do funcionamento das estações.

A Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações – ABRATEL ajuizou ação contra esses dispositivos alegando:

- inconstitucionalidade material nas normas atacadas, em razão de afronta ao art. 145, II, da Constituição Federal, ao argumento de que as taxas só devem ser cobradas em virtude do exercício do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos divisíveis e específicos;
- violação da isonomia (art. 5º da Constituição Federal) considerando que haveria um ônus tributário incidente apenas sobre o setor de radiodifusão, beneficiando somente sobre o setor de telecomunicações;
- que não haveria relação jurídico-tributária entre as taxas enumeradas na lei impugnada e a prestação do serviço de radiodifusão. Na ausência de uma contraprestação específica ao contribuinte, seria inviável a instituição de taxa.

O STF concordou com os argumentos da autora? Os dispositivos são inconstitucionais?

NÃO.

O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), criado pela Lei nº 5.070/66, é composto, de forma não exclusiva, por diversas fontes, dentre as quais as relativas ao poder de outorga do direito uso de radiofrequência para qualquer fim, inclusive multas e indenizações, e pelos recursos das Taxas de

Fiscalização de Instalação e de Fiscalização de Funcionamento.

A totalidade do montante é aplicada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) nas atividades descritas na lei, em especial, na fiscalização dos serviços de radiodifusão (art. 211 da Lei nº 9.472/97).

Vale esclarecer que não cabe à ANATEL a outorga dos mencionados serviços — que permanece no âmbito do Poder Executivo —, incumbindo-lhe tão somente a realização da fiscalização dos aspectos técnicos de suas estações, que é inerente ao poder de polícia que lhe foi atribuído e, consequentemente, legítima a imposição das referidas taxas.

Nessa previsão normativa estão inseridas, portanto, as Taxas de Fiscalização de Instalação e de Fiscalização de Funcionamento estatuídas pelos §§ 1º e 2º do art. 6º da lei impugnada na ADI, que são devidas pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência.

Alega a autora a violação do art. 145, II, da Carta Magna, ao argumento de que as taxas só devem ser cobradas em virtude do exercício do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos divisíveis e específicos. No entanto, não existe violação ao dispositivo constitucional considerando que a fiscalização efetivada pela ANATEL insere-se justamente no poder de polícia que lhe foi atribuído.

No caso em tela, as taxas foram estabelecidas em função do exercício regular do poder de polícia conferido à ANATEL sobre a atividade em exame.

Não há que se falar também em violação ao princípio da isonomia. Isso porque os recursos do FISTEL são empregados pela ANATEL em ações que abrangem toda a área de telecomunicações, de modo a incluir os serviços de radiodifusão. Assim, esse tributo é cobrado, de maneira indistinta, de todos os agentes alcançados pelas normas da Lei nº 9.472/97, incluindo, repita-se, os serviços de radiodifusão.

Em suma:

É legítimo o poder de polícia conferido à ANATEL para fiscalizar as atividades de radiodifusão.

STF. Plenário. ADI 4039/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação.

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIA

É inconstitucional norma de Constituição estadual que impõe condições locais para a construção de instalações nucleares e de energia elétrica

Assunto já apreciado nos Infos 1029 e 1030

ODS 7

São formalmente inconstitucionais as leis estaduais que interferem em matérias relacionadas à atividade nuclear e à energia, uma vez que, ao disporem sobre os assuntos, incorrem em indevida invasão da competência privativa da União para explorar tais serviços e legislar a seu respeito (art. 21, XII, "b", XIX e XXIII e art. 22, IV e XXVI, da CF/88).

Com base nesse entendimento, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 209 da Constituição do Estado do Paraná, que dizia:

Art. 209. Observada a legislação federal pertinente, a construção de centrais termoelétricas e hidrelétricas dependerá de projeto técnico de impacto ambiental e aprovação da Assembleia Legislativa; a de centrais termonucleares, desse projeto, dessa aprovação e de consulta plebiscitária.

STF. Plenário. ADI 7076/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

O caso concreto foi o seguinte:

O art. 209 da Constituição do Paraná, em sua redação originária, exigia o cumprimento de certas condições para que fossem construídas instalações nucleares e de energia elétrica no Estado. Veja a redação do dispositivo:

Art. 209. Observada a legislação federal pertinente, a construção de centrais termoelétricas e hidrelétricas dependerá de projeto técnico de impacto ambiental e aprovação da Assembleia Legislativa; a de centrais termonucleares, desse projeto, dessa aprovação e de consulta plebiscitária.

A Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa – Abragel propôs ADI contra esse dispositivo.

A autora alegou que o ato normativo impugnado desrespeita a competência legislativa privativa da União para a edição de normas sobre o tema.

Sustentou, ainda, que, ao condicionar a emissão de licença ambiental à aprovação da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, o dispositivo viola o princípio da separação dos poderes.

O STF concordou os argumentos da autora?

SIM.

Compete privativamente à União explorar os serviços de energia e de atividades nucleares de qualquer natureza e legislar sobre eles (art. 21, XII, “b”, XIX, XXIII; art. 22, IV, XXVI; art. 176; art. 177, § 3º; e art. 225, § 6º, da Constituição Federal). Veja os mais importantes:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

(...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

(...)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

(...)

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

Justamente por esse motivo, o STF possui entendimento consolidado de que são formalmente inconstitucionais as leis estaduais que tratem sobre o assunto. Assim, não é possível a interferência dos estados-membros em matérias relacionadas à atividade nuclear e à energia, uma vez que, ao dispor sobre os assuntos, incorrem em indevida invasão da competência privativa da União.

Apenas a lei federal pode dispor sobre questões envolvendo águas, energia, recursos minerais e atividades nucleares.

A Constituição paranaense, ao impor condições locais para a construção de centrais termoelétricas, hidrelétricas e termonucleares, dispôs sobre atividades nucleares e em matéria de energia. Não há dúvida, portanto, de que o constituinte estadual incorreu em inconstitucionalidade, por vício formal, por violação à competência privativa da União para legislar sobre essas atividades.

Em suma:

É inconstitucional norma de Constituição estadual que impõe condições locais para a construção de instalações nucleares e de energia elétrica.

STF. Plenário. ADI 7076/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

Existem outros precedentes do STF no mesmo sentido, inclusive já comentados aqui no Dizer o Direito:

A Constituição do Estado do Piauí, ao estabelecer uma vedação ao depósito de resíduos nucleares no respectivo território, violou a competência privativa da União para legislar sobre a matéria.

A Constituição do Estado do Ceará, ao possibilitar o embargo à instalação de reatores nucleares nos termos da lei estadual, com exceção dos destinados exclusivamente à pesquisa e ao uso terapêutico, violou a competência privativa da União para legislar sobre a matéria.

STF. Plenário. ADI 6909/PI e ADI 6913/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgados em 17/9/2021 (Info 1030)

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).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da redação original do art. 209 da Constituição do Estado do Paraná.

COMPETÊNCIA

Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que possam causar impacto ambiental de âmbito local

A Constituição do Estado do Ceará previu que:

Art. 264. Qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, exigir Estudo de Impacto Ambiental, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, com a publicação da resolução, aprovada ou não, publicada no Diário Oficial do Estado.

O STF afirmou que a aplicação desse dispositivo deve se limitar à estrutura político-administrativa do Estado do Ceará, ficando resguardadas as competências administrativa e legislativa dos municípios relativas ao licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local.

O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente juntamente com a União e com Estado-membro, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c o art. 30, I e II, da CF/88). Justamente por isso, é inconstitucional interpretação do art. 264 da Constituição do Estado do Ceará de que decorra a supressão da competência dos Municípios para regular e executar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

STF. Plenário. ADI 2142/CE, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

ADI

A Constituição do Estado do Ceará previu o seguinte:

Art. 264. Qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, exigir Estudo de Impacto Ambiental, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, com a publicação da resolução, aprovada ou não, publicada no Diário Oficial do Estado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 14 de dezembro de 1991 – D. O. de 21.12.1991)

O partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ajuizou ADI contra esse dispositivo alegando que ele, ao exigir a anuência de órgãos estaduais para o licenciamento ambiental, violou o princípio federativo e a autonomia municipal.

O partido sustentou que o Governo do Ceará, com fundamento no dispositivo impugnado, impôs ao Município de Fortaleza assinasse convênio de cooperação técnica e administrativa para licenciamento e fiscalização de atividades que tenham impacto ambiental local, sujeitando-o às normas de caráter estadual.

Logo, esse dispositivo seria inconstitucional.

Esse argumento foi acolhido pelo STF? A previsão acima transcrita é inconstitucional?

SIM. Vamos entender com calma.

De quem é a competência para legislar sobre meio ambiente?

Trata-se de competência concorrente, distribuída entre União, Estados/DF e Municípios, conforme previsto na CF/88:

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;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
(...)

Então, o Município detém competência para legislar sobre meio ambiente?

SIM. O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente, juntamente com a União e o Estado-membro/DF, no limite do seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c o art. 30, I e II, da CF/88).

De acordo com o art. 24, VI, da Constituição Federal, há competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Por seu turno, o art. 23, VI, da CF estabelece a competência político-administrativa comum dos três níveis federativos para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Dessa forma, em matéria ambiental:

- (i) compete à União editar normas gerais (art. 24, § 1º);
- (ii) cabe aos Estados e ao Distrito Federal editar disciplina própria no espaço deixado pela legislação federal, agindo em caráter complementar ou supletivo (art. 24, §§ 2º e 3º); e, por fim,
- (iii) os Municípios podem suplementar as normas federais e estaduais existentes (art. 30, II).

Licenciamento ambiental

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) prevê que os estabelecimentos e atividades que possam causar degradação ambiental precisam de licenciamento:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

Os Municípios também são responsáveis por licenciamento ambiental?

SIM. A Lei Complementar nº 140/2011 fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações decorrentes do exercício de competências comuns relativas à proteção do meio ambiente.

O art. 9º dessa Lei prevê expressamente que os Municípios fazem licenciamento ambiental:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)

A Resolução nº 237/97 do CONAMA reforça essa atribuição municipal:

Art. 6º Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Art. 7º Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Não há dúvida, portanto, acerca da possibilidade de os Municípios realizarem licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

Nesse contexto, o conjunto normativo e a jurisprudência acerca do tema reforçam a referida competência municipal e a sua importância.

Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que possam causar impacto ambiental de âmbito local.

STF. Plenário. ADI 2142/CE, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

Ao apreciar a ADI, o STF fixou a seguinte tese:

É inconstitucional interpretação do art. 264 da Constituição do Estado do Ceará de que decorra a supressão da competência dos Municípios para regular e executar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

STF. Plenário. ADI 2142/CE, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 264 da Constituição do Estado do Ceará, no sentido de que a aplicação do dispositivo deve se limitar à estrutura político-administrativa do Estado do Ceará, ficando resguardadas as competências administrativa e legislativa dos municípios relativas ao licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local.

DIREITO TRIBUTÁRIO

ICMS

É inconstitucional lei estadual que fixe alíquota do ICMS sobre energia elétrica e serviços de comunicação em percentual superior à alíquota geral

Importante!!!

ODS 8 E 9

É inconstitucional norma distrital ou estadual que, mesmo adotando a técnica da seletividade, prevê alíquota de ICMS sobre energia elétrica e serviços de comunicação — os quais consistem sempre em itens essenciais — mais elevada do que a incidente sobre as operações em geral.

A Constituição Federal não obriga os entes competentes a adotarem a seletividade no ICMS. Entretanto, se houver essa adoção, caberá ao legislador realizar uma ponderação criteriosa das características intrínsecas do bem ou serviço em razão de sua essencialidade com outros elementos, como a capacidade econômica do consumidor final, a destinação do bem ou serviço, e a justiça fiscal, tendente à menor regressividade desse tributo indireto.

STF. ADI 7117/SC e ADI 7123/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgados em 24/6/2022 (Info 1060).

O caso concreto foi o seguinte:

O STF julgou conjuntamente duas ações diretas de inconstitucionalidade que tratavam sobre o mesmo tema. Na ADI 7117/SC, o Procurador-Geral da República impugnou o art. 19, II, "a" e "c", da Lei nº 10.297/96, do Estado de Santa Catarina. Veja o que dizia o dispositivo:

Art. 19. As alíquotas do imposto, nas operações e prestações internas, inclusive na entrada de mercadoria importada e nos casos de serviços iniciados ou prestados no exterior, são:
I - 17% (dezessete por cento), salvo quanto às mercadorias e serviços relacionados nos incisos II a IV;
II - 25% (vinte e cinco por cento) nos seguintes casos:
(...)
a) operações com energia elétrica;
(...)
c) prestações de serviços de comunicação; (...)

Na ADI 7123/DF, por sua vez, o PGR questionou o art. 18, II, "a", item "13", "b" e "f", da Lei nº 1.254/96, do Distrito Federal:

Art. 18. As alíquotas do imposto, seletivas em função da essencialidade das mercadorias e serviços, são:
(...)
II – nas operações e prestações internas:
a) de 25% (vinte e cinco por cento), para:

(...)
13) energia elétrica, para classe residencial e Poder Público, acima de 500KWh mensais;
b) de 21% (vinte e um por cento), para energia elétrica, classe residencial, de 301 a 500KWh mensais, e classes industrial e comercial, acima de 1.000KWh mensais;
(...)
f) de 28% para serviço de comunicação e para petróleo e combustíveis líquidos ou gasosos, exceto aquelas para as quais haja alíquota específica;

Se você observar bem, as duas leis estaduais acima mencionadas possuem a mesma característica: elas fixaram alíquotas de ICMS sobre energia elétrica e serviços de comunicação em percentual superior à alíquota geral.

O legislador argumentou que fez isso autorizado pelo art. 155, § 2º, III, da Constituição Federal, que afirma que o ICMS pode ter um caráter seletivo:

Art. 155 (...)
§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:
(...)
III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

Assim, o legislador disse que, por força da seletividade, as alíquotas deveriam ser fixadas de acordo com a essencialidade do produto, sendo menores para os gêneros considerados essenciais e maiores para as mercadorias e serviços supérfluos.

O que o STF decidiu? A lei estadual pode fixar alíquotas de ICMS sobre operações com energia elétrica e serviços de comunicação em percentuais superiores à alíquota geral do tributo?

NÃO.

Em primeiro lugar, é interessante registrar um aspecto muito importante:

- no IPI, a seletividade é obrigatória (art. 153, § 3º, I, da CF/88);
- no ICMS, a seletividade é facultativa (art. 155, § 2º, III).

Assim, a Constituição Federal não obriga os Estados-membros e DF a adotarem a seletividade no ICMS.

Entretanto, na hipótese de o legislador estadual adotar a seletividade no ICMS, ele deve fazer isso sempre observando em conjunto o critério da essencialidade. É o que diz o art. 155, § 2º, III, da CF/88.

A energia elétrica e os serviços de telecomunicação são sempre considerados itens essenciais e, por esse razão, a alíquota incidente sobre eles não pode ser maior do que a alíquota incidente sobre as operações em geral.

O Min. Dias Toffoli assim exemplificou a essencialidade da energia elétrica:

“Em termos mais concretos, a essencialidade da energia elétrica fica claramente evidenciada na análise do recente caso do apagão no Estado do Amapá, iniciado em 3/11/20, decorrente de incêndio na mais importante subestação de energia daquele estado.

Foram gravíssimas as consequências da falta da energia elétrica, tendo o Ministério de Minas e Energia de criar gabinete de crise, o Governador do Estado do Amapá de decretar situação de emergência e o Prefeito de Macapá de decretar calamidade pública.

(...)

Em razão do apagão, o Presidente do TSE, Ministro Roberto Barroso, em célere decisão, teve de adiar as eleições municipais em Macapá, o que foi confirmado pelo Plenário daquela Corte. Sua Excelência destacou trecho de informações recebidas do TRE do Amapá no qual se indicou não haver, na capital, segurança adequada para a realização das eleições.

O recente caso do apagão do Amapá demonstra, efetivamente, a essencialidade do bem em

questão. Ele também demonstra outro importante elemento que deve ser considerado na análise da controvérsia: em se tratando de energia elétrica, a essencialidade do bem independente da classe em que se encontra o consumidor. A energia elétrica é essencial para consumidores residenciais, rurais, industriais e comerciais (ou outra classe)."

Os serviços de telecomunicações também se mostram essenciais, tendo havido, nos últimos anos, uma expansão para permitir que pessoas com menor capacidade econômica também tenham acesso a esses serviços.

Assim, energia elétrica e serviços de telecomunicações devem sempre ser considerados essenciais, conforme decidiu o STF no Tema 745:

Adotada, pelo legislador estadual, a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços.

STF. Plenário. RE 714.139, Rel. Min. Marco Aurélio, redator para o acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 18/12/2021 (Repercussão Geral – Tema 745).

No caso dessas duas leis impugnadas (SC e DF), o legislador adotou a seletividade do ICMS e previu alíquotas maiores para a energia elétrica e serviços de comunicação. Ao fazer isso, violou o entendimento do STF firmado no Tema 745.

Em suma:

É inconstitucional norma distrital ou estadual que, mesmo adotando a técnica da seletividade, prevê alíquota de ICMS sobre energia elétrica e serviços de comunicação — os quais consistem sempre em itens essenciais — mais elevada do que a incidente sobre as operações em geral.

STF. Plenário. ADI 7117/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

STF. Plenário. ADI 7123/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedentes as ações para declarar a inconstitucionalidade:

(i) das alíneas a e c do inciso II do art. 19 da Lei nº10.297/96 do Estado de Santa Catarina; e
(ii) do item 13 da alínea “a” do inciso II do art. 18 da Lei nº 1.254/96 do Distrito Federal, bem como da alínea b e da expressão “para serviço de comunicação” constante da alínea f do mesmo inciso.

Ademais, em ambas as ações, modulou os efeitos da decisão, a fim de estipular que produza efeitos a partir do exercício financeiro de 2024, ressalvando-se as ações ajuizadas até 5.2.2021.

DIREITO FINANCEIRO

DEPÓSITOS JUDICIAIS

É inconstitucional norma estadual que dispõe sobre valores correspondentes a depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros, ou seja, em que o ente federado não é parte interessada

ODS 16

Lei do Estado de Pernambuco determinou que os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, à disposição do poder judiciário estadual ou da Secretaria da Fazenda, deveria ser efetuados em Conta Central de Depósitos Procedimentais.

Ao fazer isso, o legislador estadual usurpou a competência da União para legislar sobre:

- a) o Sistema Financeiro Nacional (art. 21, VIII);
- b) a política de crédito e transferência de valores (arts. 22, VII, e 192);
- c) direito civil e processual (art. 22, I); e
- d) normas gerais de direito financeiro (art. 24, I), atuando, neste último caso, além dos limites de sua competência suplementar, pois previu hipóteses e finalidades não estabelecidas em normas gerais editadas pela União.

Quanto ao aspecto material, a lei violou a separação dos poderes ao possibilitar o uso e administração, pelo Poder Executivo, de numerário de terceiros, cujo depositário é o Judiciário.

O tratamento legal impugnado ainda afronta o direito de propriedade dos jurisdicionados — pois configura expropriação de recursos a eles pertencentes —; caracteriza empréstimo compulsório não previsto no art. 148 da CF/88; bem como cria endividamento fora das hipóteses de dívida pública permitidas pela Constituição.

STF. Plenário. ADI 6660/PE, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 20/6/2022 (Info 1060).

Depósitos judiciais

Todos os valores em dinheiro que ficam à disposição da Justiça enquanto o processo não se encerra são depositados em uma conta bancária em nome do Poder Judiciário. A isso chama-se de depósito judicial. Exs: João ingressa com ação de consignação em pagamento em face de Pedro, depositando em juiz R\$ 100 mil reais. Maria ajuíza execução contra Antônio e consegue a penhora *on line* de R\$ 200 mil. Tais valores ficarão em depósito judicial e, quando o juiz autorizar, eles poderão ser levantados pela parte vencedora, devidamente atualizados.

Lei complementar federal 151/2015

Em 2015, o Brasil vinha passando por uma crise econômica e os Estados e Municípios estavam enfrentando enormes dificuldades para pagar suas despesas, especialmente com precatórios.

Diante disso, uma das medidas encontradas pelo Governo para contornar esse problema foi a de permitir que o Poder Executivo estadual utilizasse parte dos valores que estão nos depósitos judiciais. Para tanto, foi editada a LC 151/2015, que prevê, resumidamente, o seguinte:

- Dos valores que estão na conta do Poder Judiciário como depósito judicial, deve-se identificar aqueles que sejam oriundos de processos nos quais os Estados, o DF e os Municípios sejam parte.
- Desses valores, 70% poderá ser transferido para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município.
- Os 30% restantes ficarão como um fundo de reserva, a fim de serem utilizados para o pagamento dos valores devidos à outra parte, caso o Estado, o DF ou o Município perca a causa.

Assim, em outras palavras, a LC 151/2015 autorizou que os Estados, o DF e os Municípios utilizem 70% dos valores que sejam objeto de depósitos vinculados a processos em que tais entes federados sejam parte.

Segundo o art. 7º da LC 151/2015, esses recursos repassados ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

I – precatórios judiciais de qualquer natureza;

II – dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;

III – despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;

IV – recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III.

Obs: poderá o Estado, o Distrito Federal ou o Município utilizar até 10% da parcela que lhe for transferida para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

Leis estaduais

Ocorre que, antes da LC 151/2015, diversos Estados já haviam editado leis estaduais prevendo que o Poder Executivo poderia utilizar os valores constantes dos depósitos judiciais não apenas relacionados com processos em que o Estado fosse parte, mas também oriundos de outros feitos em que estivessem litigando somente particulares. Em outras palavras, os Estados poderiam utilizar indistintamente os valores dos depósitos judiciais.

Tais leis estão sendo questionadas por meio de ADIs propostas pelo Procurador Geral da República.

É o caso, por exemplo, da Lei nº 12.305/2002, do Estado de Pernambuco, que “dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais à disposição do Poder Judiciário Estadual ou Secretaria da Fazenda”.

O Procurador-Geral da República propôs ADI contra a Lei nº 12.305/2002.

O pedido foi julgado procedente? Essa lei é inconstitucional?

SIM.

Inconstitucionalidade formal

Sob o prisma formal, ao determinar que os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, à disposição do poder judiciário estadual ou da Secretaria da Fazenda, serão efetuados em Conta Central de Depósitos Procedimentais, o legislador estadual usurpou a competência da União para legislar sobre:

- a) o Sistema Financeiro Nacional (art. 21, VIII);
- b) a política de crédito e transferência de valores (arts. 22, VII, e 192);
- c) direito civil e processual (art. 22, I); e
- d) normas gerais de direito financeiro (art. 24, I), atuando, neste último caso, além dos limites de sua competência suplementar, pois previu hipóteses e finalidades não estabelecidas em normas gerais editadas pela União.

Ao disciplinar depósitos não abrangidos pela Lei Complementar Federal nº 151/2015, foi prevista a utilização, pelo Poder Executivo do Estado-membro, de recursos de terceiros oriundos de depósitos judiciais. A normativa está elaborada de modo apartado da legislação federal de direito financeiro de caráter geral sobre o tema.

A lei impugnada instituiu, assim, a possibilidade do uso de recursos decorrentes de depósitos judiciais de terceiros, inclusive com formação de fundo de reserva, de modo a caracterizar situação sem nenhuma previsão na legislação federal.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 99/2017, ao conferir nova redação ao art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, previu a possibilidade de recursos de terceiros serem utilizados, mas tão somente em caráter temporário e no tocante aos entes em mora no pagamento de seus precatórios em 25 de março de 2015, situação não caracterizada no caso em apreço.

Da lei estadual em exame constam, ainda, disposições relativas à custódia, ao repasse de valores e ao fundo de reserva, matérias atinentes ao sistema financeiro nacional e de competência da União.

Inconstitucionalidade material

Quanto ao aspecto material, a disciplina que possibilita o uso e administração, pelo Poder Executivo, de numerário de terceiros, cujo depositário é o Judiciário, viola a separação dos Poderes, dada a clara desarmônia ao sistema de pesos e contrapesos, na medida em que há ingerência do Executivo nos numerários depositados por terceiros em razão de processos dos quais o ente federativo não faz parte, comprometendo a autonomia financeira.

No caso, o tratamento legal impugnado ainda afronta o direito de propriedade dos jurisdicionados – pois configura expropriação de recursos a eles pertencentes –; caracteriza empréstimo compulsório não previsto no art. 148 da CF/1988; bem como cria endividamento fora das hipóteses de dívida pública permitidas pela Constituição.

Em suma:

É inconstitucional norma estadual que dispõe sobre valores correspondentes a depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros, ou seja, em que o ente federado não é parte interessada.

STF. Plenário. ADI 6660/PE, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 20/6/2022 (Info 1060).

Modulação dos efeitos

O STF decidiu modular os efeitos da decisão para assentar a validade dessa Lei estadual até a data da publicação da ata do julgamento.

Dispositivo

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.305/2002 do Estado de Pernambuco, alterada pela Lei estadual nº 12.337/2003, atribuindo à decisão efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) As regras previstas nos arts. 18 a 21 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94) — que tratam da relação de emprego, salário, jornada de trabalho e honorários de sucumbência — são aplicáveis aos advogados empregados de empresas públicas e de sociedade de economia mista que atuam no mercado em regime concorrencial (sem monopólio). ()
- 2) É ilegítimo o poder de polícia conferido à ANATEL para fiscalizar as atividades de radiodifusão. ()
- 3) É inconstitucional norma de Constituição estadual que impõe condições locais para a construção de instalações nucleares e de energia elétrica. ()

- 4) Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que possam causar impacto ambiental de âmbito local. ()
- 5) É constitucional norma distrital ou estadual que, mesmo adotando a técnica da seletividade, prevê alíquota de ICMS sobre energia elétrica e serviços de comunicação — os quais consistem sempre em itens essenciais — mais elevada do que a incidente sobre as operações em geral. ()
- 6) É constitucional norma estadual que dispõe sobre valores correspondentes a depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros, ou seja, em que o ente federado não é parte interessada. ()

Gabarito

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

OUTRAS INFORMAÇÕES

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>.