

Informativo comentado: Informativo 1079-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

PODER LEGISLATIVO

- É permitida apenas uma reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa Diretora, mantida a composição das mesas das Assembleias Legislativas eleitas antes da data de publicação da ata de julgamento da ADI 6524/DF (7.1.2021).

TRIBUNAL DE CONTAS

- É inconstitucional norma de Constituição estadual que atribui à Assembleia Legislativa competência exclusiva para julgar as contas prestadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

PODER JUDICIÁRIO

- Lei estadual pode autorizar que o Tribunal de Justiça transforme, instale juizado em substituição a adjunto e fixe a competência dos juizados especiais.

DIREITO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO

- São inadmissíveis, em processos administrativos de qualquer espécie, provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário.

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIAS

- Análise da constitucionalidade da LC 140/2011.

DIREITO FINANCEIRO

ORÇAMENTO

- São inconstitucionais as decisões judiciais que determinam a constrição de receitas públicas da saúde vinculadas ao pagamento de contratos de gestão firmados entre o Estado e uma organização social.

DIREITO CONSTITUCIONAL**PODER LEGISLATIVO**

É permitida apenas uma reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa Diretora, mantida a composição das mesas das Assembleias Legislativas eleitas antes da data de publicação da ata de julgamento da ADI 6524/DF (7.1.2021)

Importante!!!

ODS 16

Teses fixadas pelo STF:

- (i) a eleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais deve observar o limite de uma única reeleição ou recondução, limite cuja observância independe de os mandatos consecutivos referirem-se à mesma legislatura;
- (ii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o mesmo cargo da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto;
- (iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7.1.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal.

STF. Plenário. ADI 6688/PR, ADI 6698/MS, ADI 6714/PR, ADI 7016/MS, ADI 6683/AP, ADI 6686/PE, ADI 6687/PI e ADI 6711/PI, Rel. Min. Nunes Marques, julgados em 7/12/2022 (Info 1079).

RELEMBRANDO A DECISÃO DO STF NA ADI 6524***Mandatos dos Presidentes da Câmara e do Senado***

A cada dois anos, os Deputados Federais e os Senadores escolhem, em uma eleição interna, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente.

O mandato do Presidente da Câmara e do Presidente do Senado é de 2 anos, sendo vedada a recondução. É o que prevê o § 4º do art. 57 da CF/88:

Art. 57 (...)

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

Tese de que o § 4º do art. 57 estaria derrogado e que seria permitida uma recondução

Surgiu uma tese jurídica defendendo a ideia de que o § 4º do art. 57 da CF/88 teria sido derrogado pela Emenda Constitucional nº 16/97, que permitiu uma reeleição para os cargos do Poder Executivo.

Assim, seria permitida uma única reeleição para a mesa de cada casa legislativa, independentemente de ter ocorrido, ou não, na mesma legislatura.

Em outras palavras, como a EC 16/97 autorizou a reeleição do Presidente da República, deve-se reconstruir sistematicamente o alcance do art. 57, § 4º, da CF/88, reconhecendo-se ter havido mutação constitucional, que autoriza a reeleição das mesas diretoras da Câmara e do Senado.

Obs: legislatura é o período de 4 anos, que coincide com o mandato dos Deputados Federais. O mandato dos Deputados Federais é de 4 anos (1 legislatura) e o mandato dos Senadores é de 8 anos (2 legislaturas).

Assim, em 2019 iniciou uma legislatura, que se encerra no fim de 2022. Em 2023 começa uma nova

legislatura, que finda em 2026.

O que o STF decidiu sobre o tema?

Não é possível a recondução dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura.

STF. Plenário. ADI 6524, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/12/2020 (Info 1003).

Ex: o mandato de Presidente da Câmara e de Presidente do Senado é de 2 anos. Cada legislatura tem a duração de 4 anos. Imagine que João foi eleito Deputado Federal para a legislatura de 2013 a 2016. Suponhamos que ele foi escolhido para ser Presidente da Câmara no período de 2013-2014. Significa que João não poderá ser reeleito como Presidente da Câmara para o biênio de 2015-2016. Isso porque seria uma reeleição dentro da mesma legislatura.

Aqui se privilegia a redação literal do dispositivo.

Entendeu-se que a EC 16/97 não derrogou o art. 57, § 4º da CF/88.

Por outro lado, é possível a reeleição dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em caso de nova legislatura

Ex2: Pedro foi eleito Deputado Federal para a legislatura de 2013 a 2016. Suponhamos que ele foi escolhido para ser Presidente da Câmara no período de 2015-2016. Em 2016, ele foi reeleito Deputado Federal para a legislatura de 2017 a 2020. Significa que Pedro poderá ser novamente Presidente da Câmara para no biênio de 2017-2018. Isso porque seria uma reeleição para nova legislatura.

Essa sempre foi a posição que prevaleceu na doutrina e na jurisprudência do STF:

"A cláusula proibitória constitucional limita-se a proibir a recondução na mesma legislatura. Um deputado, para iniciar sua segunda legislatura, tem de reelegir-se, o que implica obter um mandato novo. Se se fosse dar tratamento diferente para os reeleitos, estar-se-ia discriminando, sem legitimidade alguma, entre novos e 'velhos' deputados. Cada eleição, portanto, gera um novo direito de ocupar cargo na Mesa, por uma legislatura. É o que expressamente dispõe o regimento interno da Câmara (parágrafo 1º do art. 5º): 'Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas'.

O mesmo, no fundo, ocorre com o Senado, com a única diferença de que aqui o mandato já traz o direito de ocupar uma segunda legislatura, e o surgimento desta faz ressurgir seu direito de ser regulado pelo parágrafo 4º, do que advém o direito a novo cargo na Mesa, esteja o senador na primeira parte da legislatura ou na segunda." (BASTOS, Celso Ribeiro. Interpretação correta das normas. Folha de São Paulo, São Paulo, 5,12, 1998, p.3).

CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS AUTORIZANDO A REELEIÇÃO NAS MESAS DIRETORAS

Feita a revisão acima, vejamos agora o seguinte caso concreto:

As Constituições dos Estados de Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco e Piauí previram a possibilidade de reeleição para os cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

Assim, de acordo com esses dispositivos das Constituições Estaduais, o indivíduo que foi Presidente da ALE por 2 anos pode, por exemplo, ser reeleito para um novo mandato de mais 2 anos.

ADI

Foram propostas ações diretas de inconstitucionalidade contra esses dispositivos.

Nessas ações, alegou-se a seguinte tese:

- no julgamento da ADI 6524, o STF disse que não é possível a recondução dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, dentro da

mesma legislatura;

- essa mesma conclusão exposta na ADI 6524 deve ser aplicada em nível estadual;
- logo, também é proibida a reeleição nas Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas;
- isso porque o art. 57, § 4º da CF/88 é norma de reprodução obrigatória.

Além disso, apontou-se que, no biênio 2021-2023, alguns parlamentares foram reconduzidos ao cargo de Presidente da Assembleia Legislativa pela terceira vez consecutiva.

O que decidiu o STF?

É permitida apenas uma reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa Diretora, mantida a composição das mesas das Assembleias Legislativas eleitas antes da data de publicação da ata de julgamento da ADI 6524/DF (7.1.2021).

STF. Plenário. ADI 6688/PR, ADI 6698/MS, ADI 6714/PR, ADI 7016/MS, ADI 6683/AP, ADI 6686/PE, ADI 6687/PI e ADI 6711/PI, Rel. Min. Nunes Marques, julgados em 7/12/2022 (Info 1079).

Existem outros precedentes do STF no mesmo sentido:

Constituições estaduais podem prever a reeleição de membros das mesas diretoras das assembleias legislativas para mandatos consecutivos, mas essa recondução é limitada a uma única vez.

STF. Plenário. ADI 6720/AL, ADI 6721/RJ e ADI 6722/RO, Rel. Min. Roberto Barroso, julgados em 24/9/2021 (Info 1031).

Autonomia dos entes federados

Não incide o princípio da simetria relativamente à norma inscrita no art. 57, § 4º, da Constituição Federal, não sendo norma de reprodução obrigatória.

Antes do julgamento da ADI 6524, diversas decisões colegiadas do STF já estabeleciam que a regra não precisa ser repetida pelas Constituições estaduais, por não representar concretização do princípio republicano.

A própria Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 16/1997, passou a admitir uma reeleição para o cargo de Chefe do Poder Executivo federal (art. 82), hipótese em que o risco democrático advindo da permanência no poder seria muito mais elevado.

A vedação à recondução dos membros da mesa diretora da casa legislativa, na eleição imediatamente subsequente, contida no art. 57, § 4º, da CF/88, não é a única forma de observar a transitoriedade dos mandatos ínsita à forma republicana de governo. E, não havendo norma na Constituição Federal que imponha esse mesmo regime aos Legislativos estaduais, é de se reconhecer que detenham certa margem de discricionariedade na matéria.

ADI 6524

O Ministro destacou que não é possível extrair do acórdão da ADI 6524 uma alteração do precedente firmado e reiterado há décadas pelo STF, até mesmo porque a observância do art. 57, § 4º, da CF pelas constituições estaduais não estava em debate naquela ação.

Além disso, não seria próprio afirmar que o art. 57, § 4º, da CF/88 veicula um princípio constitucional estabelecido, que deva ser observado obrigatoriamente pelos Estados-membros.

O dispositivo prevê uma regra aplicável à composição das Mesas do Congresso Nacional que não é essencial à federação.

De fato, a unidade entre os entes federados não parece ser rompida ou ameaçada por eventuais diferenças que mantenham quanto à possibilidade de reeleição dos membros das mesas diretoras das respectivas casas legislativas. A autonomia de cada um deles, por outro lado, confere o poder de auto-organização nesse tema, que, todavia, não é ilimitado, sob pena de ofensa aos princípios republicano e democrático, que exigem a alternância de poder e a temporariedade desse tipo de mandato.

Interpretação conforme a Constituição

O legislador constituinte federal, portanto, vedou a recondução dos dirigentes das Mesas do Congresso Nacional na eleição imediatamente subsequente, mas essa proibição não precisa ser necessariamente transposta para as Assembleias Legislativas estaduais.

Apesar disso, vale ressaltar que, admitir que os Estados possam permitir a reeleição dos dirigentes do Poder Legislativo estadual não significa uma autorização para reconduções sucessivas ad aeternum.

A perpetuação dos presidentes das Assembleias Legislativas estaduais na direção da administração dessas casas é incompatível com os princípios republicano e democrático, que exigem a alternância de poder e a temporariedade desse tipo de mandato.

Por isso, o STF afirmou que essa recondução é limitada a uma única vez.

Marco temporal

Em relação à definição do marco temporal para a atribuição de efeitos em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o Tribunal tem adotado como referência a data da publicação da ata de julgamento, considerando o que dispõe o art. 28 da Lei nº 9.868/99.

Desse modo, o precedente firmado no julgamento da ADI 6524/DF deve ser aplicado aos parlamentares que tomaram posse em cargos diretivos das Assembleias Legislativas a partir da data da publicação de sua ata de julgamento, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do STF.

Teses fixadas pelo STF:

(i) a eleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais deve observar o limite de uma única reeleição ou recondução, limite cuja observância independe de os mandatos consecutivos referirem-se à mesma legislatura;

(ii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o mesmo cargo da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto;

(iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7.1.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal.

STF. Plenário. ADI 6688/PR, ADI 6698/MS, ADI 6714/PR, ADI 7016/MS, ADI 6683/AP, ADI 6686/PE, ADI 6687/PI e ADI 6711/PI, Rel. Min. Nunes Marques, julgados em 7/12/2022 (Info 1079).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por maioria, em sessão de julgamento presencial designada para a proclamação de resultados — tendo em vista que as ações foram oportunamente apreciadas de modo conjunto no ambiente virtual —, proclamou individualmente cada um deles e fixou as referidas teses.

Obs: tema idêntico foi tratado no Info 1030, no qual foram expostos os argumentos contidos no voto do Min. Gilmar Mendes. Se não entendeu muito bem o presente julgado ou se quiser ampliar a leitura, recomendo a (re) leitura do Info 1030.

TRIBUNAL DE CONTAS

É inconstitucional norma de Constituição estadual que atribui à Assembleia Legislativa competência exclusiva para julgar as contas prestadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário

Importante!!!

ODS 16

É inconstitucional — por contrariar o princípio da simetria e o que disposto no art. 71, II, da CF/1988 — norma de Constituição estadual que atribui à Assembleia Legislativa competência exclusiva para tomar e julgar as contas prestadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Tese fixada pelo STF:

“É inconstitucional norma de Constituição Estadual que amplia as competências de Assembleia Legislativa para julgamento de contas de gestores públicos, sem observar a simetria com a Constituição Federal, por violação aos arts. 71, II, e 75 da CF/1988.”.

STF. Plenário. ADI 6981/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

A situação concreta foi a seguinte:

A Constituição do Estado de São Paulo possuía um dispositivo que prevê que a Assembleia Legislativa (ALESP) possui competência para fazer a tomada e o julgamento anual das contas prestadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Confira:

Art. 20. Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

(...)

VI - tomar e julgar, anualmente, as contas prestadas pela Mesa da Assembleia Legislativa, pelo Governador e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, respectivamente, do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, e apreciar os relatórios sobre a execução dos Planos de Governo;

Esse dispositivo é constitucional, nos trechos acima destacados?

NÃO.

O art. 71, II, da CF/88 prevê que:

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

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Assim, o Tribunal de Contas possui a competência para julgar as contas dos administradores e dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

A Constituição do Estado de São Paulo ao conferir para a Assembleia Legislativa a competência para julgar as contas prestadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário usurpou uma atribuição que é do Tribunal de Contas dos Estados, violando assim o art. 71, II, da CF/88.

Mas o art. 71, II, da CF/88 fala em Tribunal de Contas da União...

Ocorre que esse dispositivo deve ser aplicado aos Estados, por simetria, conforme previsão expressa contida no art. 75, caput, 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.

O art. 75 da CF/88 determina, portanto, expressamente que o modelo federal de controle orçamentário e financeiro se aplica aos Tribunais de Contas dos estados, vinculando (obrigando), assim, o constituinte estadual.

O Poder Legislativo julga as contas de alguma autoridade?

Em âmbito federal, apenas as contas da Presidência da República são julgadas pelo Congresso Nacional. Veja o que diz a CF/88:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

No caso das contas do Presidente da República, o TCU apenas elabora um parecer prévio, mas quem julga, de fato, é o Congresso Nacional:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

(...)

Assim, a Constituição do Estado deve prever que as contas do Governador serão julgadas pela Assembleia Legislativa.

Quem julga as contas das demais autoridades e administradores de recursos públicos?

O Tribunal de Contas.

Nas demais hipóteses, inclusive quanto aos Poderes Legislativo e Judiciário, a competência para julgar é do Tribunal de Contas.

Desse modo, em atenção ao postulado da simetria, compete à Assembleia Legislativa estadual, tão somente, o julgamento das contas do Governador e a apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de governo. Caso contrário, haveria restrição indevida da competência do Tribunal de Contas local. A Constituição do Estado de São Paulo não poderia, nesse contexto, atribuir à ALESP a competência exclusiva para a tomada e para o julgamento das contas prestadas pelos membros da respectiva Mesa, pelo Presidente do Tribunal de Justiça, do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Em suma:

É inconstitucional — por contrariar o princípio da simetria e o que disposto no art. 71, II, da CF/1988 — norma de Constituição estadual que atribui à Assembleia Legislativa competência exclusiva para tomar e julgar as contas prestadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

STF. Plenário. ADI 6981/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade das expressões “pela Mesa da Assembleia Legislativa” e “e pelo Presidente do

Tribunal de Justiça, respectivamente, do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário”, constantes do art. 20, VI, da Constituição do Estado de São Paulo.

PODER JUDICIÁRIO

**Lei estadual pode autorizar que o Tribunal de Justiça transforme,
instale juizado em substituição a adjunto e fixe a competência dos juizados especiais**

É constitucional — por não violar o princípio da legalidade — lei estadual que prevê que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça pode transformar, instalar juizado em substituição a adjunto e fixar a competência dos juizados especiais.

STF. Plenário. ADI 4235/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

Imagine a seguinte situação concreta:

O art. 3º da Lei estadual nº 2.556/96 e o art. 4º da Lei estadual nº 3.603/2001, ambas do Estado do Rio de Janeiro, permitiram a transformação de juizados e vara judiciárias, bem como a definição de suas competências, por meio de simples resolução administrativa do Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Veja:

Lei nº 2.556/1996:

Art. 3º O Órgão Especial do Tribunal de Justiça poderá, por proposta do Conselho da Magistratura, transformar Juízos Cíveis e Criminais em Juizados Especiais, assim como Juizados Especiais e Juizados Adjuntos Cíveis em Criminais, bem como os Criminais em Cíveis, a instalação de novos Juizados Especiais e Adjuntos, além da instalação de Juizados em substituição aos Adjuntos, de acordo com necessidade do serviço.

Lei nº 3.603/2001:

Art. 4º Ficam acrescentados o inciso V e o parágrafo único ao artigo 68 do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro (Resolução nº 01/75), que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 68 – A Justiça de primeira instância compõe-se dos seguintes órgãos:

I -

II -

III -

IV -

V – Os Juizados Especiais e suas Turmas Recursais Parágrafo único – O Órgão Especial do Tribunal de Justiça, mediante Resolução, fixará a distribuição de competência aos órgãos previstos neste artigo, a alteração da denominação dos mesmos, bem como poderá determinar a redistribuição dos feitos em curso nas Comarcas, Juízos e Juizados, sem aumento de despesa, sempre que necessário para a adequada prestação jurisdicional.

ADI

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB ajuizou ADI, sustentando que essa previsão afrontaria os arts. 5º, II, 96, I, “d”, e 125, § 1º, da Constituição Federal.

Segundo a autor, o art. 125, § 1º, da CF/88 exige que a organização judiciária seja disciplinada por meio de lei (lei de organização judiciária), limitando-se o papel dos Tribunais à iniciativa do processo legislativo respectivo.

Asseverou que o art. 96, I, “d”, da CF/88 dispõe que compete aos tribunais propor a criação de novas varas judiciárias. Mais uma vez, sustenta que o campo reservado aos tribunais, também nessa matéria, é apenas o da iniciativa do processo legislativo, não o de sua conclusão.

Salientou, por fim, que não se trata de hipótese de delegação legislativa, que somente pode ser atribuída ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 68 da CF/88.

O STF concordou com os argumentos da OAB? Os dispositivos impugnados são inconstitucionais?
NÃO.

A matéria relativa à organização e ao funcionamento dos órgãos jurisdicionais e administrativos não está submetida à disciplina exclusiva da lei (art. 96, da CF/88), uma vez que a Constituição Federal conferiu aos tribunais essa competência:

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
- c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;
- d) propor a criação de novas varas judiciais;
- e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;
- f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

Como vimos acima, o art. 96, I, "a" deixa clara a atribuição conferida aos tribunais para dispor sobre a competência, funcionamento e organização de seus órgãos jurisdicionais.

Por outro lado, o art. 96, I, "d", reconhece que a criação desses órgãos é da iniciativa privativa do Poder Judiciário, mas sujeito à aprovação legislativa.

Assim, pode-se perceber que existe uma diferença entre a criação de órgão e a organização dos serviços auxiliares.

Exige-se lei para a criação de órgãos. No entanto, depois de criado o órgão, o próprio Tribunal pode organizar a competência desses órgãos.

No caso, as normas impugnadas não permitem a criação de órgãos jurisdicionais por resolução. O que elas permitem é que o Tribunal de Justiça, por meio de resolução, disponha sobre a competência de juízos já existentes, sobre a instalação progressiva dos juizados, a fim de permitir melhor organização e economicidade para a implantação do sistema de juizados introduzido pela Lei nº 9.099/95.

O procedimento adotado pelo Estado do Rio de Janeiro não é inédito. A própria União, quando da disciplina dos juizados especiais federais, previu que a instalação dos juizados será feita por decisão do respectivo Tribunal Regional (art. 18, caput, da Lei nº 10.259/2001):

Art. 18. Os Juizados Especiais serão instalados por decisão do Tribunal Regional Federal. O Juiz presidente do Juizado designará os conciliadores pelo período de dois anos, admitida a recondução. O exercício dessas funções será gratuito, assegurados os direitos e prerrogativas do jurado (art. 437 do Código de Processo Penal).

(...)

Além disso, também compete ao Tribunal a decisão sobre a instalação de juizados adjuntos, nas localidades cujo movimento forense não justifique a existência de juizado especial (art. 18, parágrafo único, da Lei nº 10.259/2001):

Art. 18. (...)

Parágrafo único. Serão instalados Juizados Especiais Adjuntos nas localidades cujo movimento forense não justifique a existência de Juizado Especial, cabendo ao Tribunal designar a Vara onde funcionará.

O motivo para isso está no fato de que a necessidade de novos juizados é dinâmica, não se podendo prever de antemão que a manutenção da competência em uma determinada comarca ou seção justificarse-á por muito tempo. Por isso, como forma de prestigiar a eficiência, a decisão administrativa é mais consentânea com os ajustes que a prestação do serviço reclama.

Em suma:

É constitucional — por não violar o princípio da legalidade — lei estadual que prevê que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça pode transformar, instalar juizado em substituição a adjunto e fixar a competência dos juizados especiais.

STF. Plenário. ADI 4235/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente o pedido e, consequentemente, declarou a constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 2.556/96 e do art. 4º da Lei nº 3.603/2001, ambas do Estado do Rio de Janeiro.

DIREITO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO

São inadmissíveis, em processos administrativos de qualquer espécie, provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário

Importante!!!

ODS 16

As provas declaradas ilícitas pelo Poder Judiciário não podem ser utilizadas, valoradas ou aproveitadas em processos administrativos de qualquer espécie.

Caso concreto: o CADE, em processo administrativo, condenou uma empresa pela prática de cartel. Essa condenação se baseou em provas obtidas a partir de interceptação telefônica decretada em investigação criminal. Ocorre que essa interceptação foi declarada ilegal porque autorizada unicamente com base em denúncia anônima. Logo, o processo administrativo também deve ser declarado nulo porque fundamentado em prova ilícita.

STF. Plenário. ARE 1316369/DF, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 9/12/2022 (Repercussão Geral – Tema 1238) (Info 1079).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça recebeu denúncia anônima de que os sócios e administradores de uma determinada empresa do ramo de gases industriais e medicinais estariam praticando o crime de formação de cartel (art. 4º, II, alíneas “a”, “b” e “c” da Lei nº 8.137/90).

Cópia da denúncia anônima foi encaminhada ao Ministério Público que, sem realizar qualquer outro ato investigatório prévio, requereu ao juiz a interceptação telefônica das pessoas mencionadas na denúncia.

O juiz autorizou a medida e os suspeitos passaram a ser interceptados.

Com as provas obtidas na gravação dessas conversas, o Ministério Público ofereceu denúncia contra os

suspeitos.

Além disso, essas provas foram compartilhadas com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça), que instaurou um Processo Administrativo para apurar os indícios de que essa empresa estaria promovendo a formação de cartel e criando barreiras à entrada de outras empresas no mesmo ramo de mercado. Tais condutas configuraram infração da ordem econômica.

Anulação do processo criminal

João, sócio da empresa e um dos denunciados, impetrou habeas corpus e o STJ declarou a ilicitude das provas colhidas porque é ilícita a decretação de interceptação telefônica unicamente com base em denúncia anônima:

(...) 3. A regra insculpida na Constituição é de que a correspondência, as comunicações telegráficas, de dados e telefônicas são protegidas pelo sigilo (art. 5º, XII da CF). A violação do sigilo telefônico é admitida pela norma constitucional, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, desde que a decisão que a determine seja fundamentada (art. 5º da Lei 9.296/96) e, mais ainda, que tenham sido esgotados ou que existam outros meios de obtenção de prova, conforme se depreende da Lei 9.296/96 que regulamentou a matéria, que, no inciso II do art. 2º, afirma, categoricamente que não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando a prova puder ser feita por outros meios.

(...)

6. Ordem concedida, para o fim de declarar a ilicitude da prova oriunda da interceptação telefônica deferida com base em denúncia anônima e daquelas derivadas diretamente, sem prejuízo da continuidade da Ação Penal se existentes outras provas.

(HC n. 190.334/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, julgado em 10/5/2011, DJe de 9/6/2011)

Processo administrativo continuou tramitando

O processo administrativo continuou tramitando e o CADE condenou a empresa por formação de cartel, fundamentando sua decisão nas provas que foram produzidas no âmbito da ação criminal acima mencionada.

Ação anulatória

A empresa e João – que foram condenados pelo CADE – ajuizaram ação anulatória contra essa autarquia pedindo a declaração de nulidade do processo administrativo porque ele se baseou em provas consideradas ilícitas pelo STJ, em decisão transitada em julgado.

O Juiz Federal julgou o pedido procedente anulando a condenação imposta pelo CADE. O TRF manteve a sentença.

O CADE interpôs recurso extraordinário defendendo a autonomia das provas e a ligeidez do processo administrativo que resultou na condenação dos recorridos.

O STF manteve a anulação do processo administrativo?

SIM.

As provas declaradas ilícitas pelo Poder Judiciário não podem ser utilizadas, valoradas ou aproveitadas em processos administrativos de qualquer espécie.

STF. Plenário. ARE 1316369/DF, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 9/12/2022 (Repercussão Geral – Tema 1238) (Info 1079).

A Constituição Federal preconiza, de modo expresso, a inadmissibilidade, no processo, de provas obtidas com violação a normas constitucionais ou legais.

Nesse sentido, não é dado a nenhuma autoridade pública valer-se de provas ilícitas em prejuízo do

cidadão, seja no âmbito judicial, seja na esfera administrativa, independentemente da natureza das pretensões deduzidas pelas partes.

As provas declaradas nulas em processos judiciais não podem ser valoradas e aproveitadas, em desfavor do cidadão, em qualquer âmbito ou instância decisória.

Para ser admitida validamente em um processo administrativo, a prova emprestada do processo penal deve ter sido produzida de forma legítima e regular, com observância das regras inerentes ao devido processo legal.

No presente caso, não há dúvidas quanto à flagrante ilicitude das provas utilizadas no julgamento realizado no âmbito do CADE.

A condenação imposta no âmbito administrativo baseou-se em provas que tiveram origem, direta ou indiretamente, em interceptações telefônicas que foram tidas como ilícitas pelo STJ, razão pela qual essa condenação deve ser anulada.

Tese fixada pelo STF

São inadmissíveis, em processos administrativos de qualquer espécie, provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário.

STF. Plenário. ARE 1316369/DF, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 9/12/2022 (Repercussão Geral – Tema 1238) (Info 1079).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, reconheceu a existência da repercussão geral da questão constitucional suscitada (Tema 1238 RG) e, no mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria para negar provimento ao recurso extraordinário.

DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIAS

Análise da constitucionalidade da LC 140/2011

Importante!!!

ODS 15

A LC 140/2011 foi declarada constitucional.

A repartição de competências comuns, instituída pela LC 140/2011, mediante atribuição prévia e estática das competências administrativas de fiscalização ambiental aos entes federados, atende às exigências do princípio da subsidiariedade e do perfil cooperativo do modelo de Federação, cuja finalidade é conferir efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais.

Vale ressaltar, no entanto, que dois dispositivos da Lei merecem interpretação conforme:
§ 4º do art. 14 da LC 140/2011:

É inconstitucional regra que autoriza estado indeterminado de prorrogação automática de licença ambiental.

Assim, a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva do art. 15.

§ 3º do art. 17 da LC 140/2011:

A prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

No exercício da cooperação administrativa cabe atuação suplementar — ainda que não conflitiva — da União com a dos órgãos estadual e municipal.

STF. Plenário. ADI 4757/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

LC 140/2011

O art. 23, incisos III, VI e VII, da CF/88 estabelecem que:

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

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;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

Atendendo essa previsão constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011 que fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas visando:

- a proteção das paisagens naturais notáveis;
- a proteção do meio ambiente;
- o combate à poluição; e
- a preservação das florestas, da fauna e da flora.

ADI

A Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma (ASIBAMA) ajuizou ADI em face dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, "h", XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14, §§ 3º e 4º, 15, 17, caput e §§ 2º e 3º, 20 e 21 da Lei Complementar nº 140/2011.

Alegou a inconstitucionalidade formal do §3º do art. 17 da LC 140/2011. Isso porque, durante a tramitação legislativa, o conteúdo desse dispositivo teria sido alterado no Senado Federal e, apesar disso, o projeto não retornou para nova análise na Câmara dos Deputados, onde a tramitação teve início. Logo, teria havido violação do art. 65, parágrafo único, da CF/88:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

No tocante à inconstitucionalidade material, a Associação argumentou que a legislação questionada fragilizou de forma significativa a proteção do meio ambiente, ao estabelecer competências ambientais privativas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que fez com que se enfraquecesse a esfera de atuação da União.

Para a autora, a atribuição dessas competências privativas os entes subnacionais fragiliza a proteção ao meio ambiente porque os órgãos ambientais estaduais, distritais e municipais são carentes de infraestrutura e preparo para o desempenho de suas funções.

O STF concordou com os pedidos formulados na ADI?

Apenas em uma pequena parte para dar interpretação conforme.

Dispositivos declarados constitucionais pelo STF

O Plenário, por unanimidade, julgou improcedentes os pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, h, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14, § 3º, 15, 17, caput e §§ 2º, 20 e 21, da LC 140/2011. Logo, eles foram declarados constitucionais. Veja a redação:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

(...)

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

(...)

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e

b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;

(...)

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

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);

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

(...)

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

(...)

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

(...)

Art. 20. O art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação: “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.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).”

Art. 21. Revogam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 10 e o § 1º do art. 11 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Dispositivos que merecem interpretação conforme

O STF julgou parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme a Constituição:
i) ao § 4º do art. 14 da LC 140/2011, para o fim de estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva do art. 15:

Art. 14 (...)

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

ii) ao § 3º do art. 17 da LC 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

(...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

Repartição de competências

A repartição de competências comuns, instituída pela LC 140/2011, mediante atribuição prévia e estática das competências administrativas de fiscalização ambiental aos entes federados, atende às exigências do princípio da subsidiariedade e do perfil cooperativo do modelo de Federação, cuja finalidade é conferir efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais.

STF. Plenário. ADI 4757/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

Essa escolha legislativa imprime racionalidade e eficiência na organização administrativa do poder de polícia ambiental, eis que afasta a atuação simultânea e sobreposta dos diversos órgãos ambientais dos entes federativos para o mesmo procedimento ou ato.

Além disso, o princípio da subsidiariedade — enquanto expressão do valor da democracia e dos deveres fundamentais de proteção — está devidamente observado, pois o modelo federativo privilegia a atuação precípua do ente político mais próximo à realidade do fato e da sociedade, cabendo ao ente político maior uma atuação supletiva.

No caso, não há que se falar em substituição da competência comum por competência privativa, porque essa dimensão estática das competências administrativas é articulada à dimensão dinâmica, performada pelas atuações supletivas e subsidiárias.

Ademais, a previsão de instrumentos de cooperação institucional interfederativa — a exemplo da delegação voluntária de atribuições e da execução de ações administrativas, nos limites da previsão legislativa, com prazo indeterminado — fortalece o viés cooperativo idealizado pela legislação impugnada, visto que autoriza e fomenta a conversação institucional para o remanejamento das competências federativas, seja de licenciamento, seja de controle ou de fiscalização.

Licença ambiental

O § 4º do art. 14 da LC 140/211 previu que:

Art. 14 (...)

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Para o STF, o legislador foi insuficiente na regulamentação do tema. Isso porque o § 4º do art. 14 não prevê a consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Ele diz que o prazo de validade da licença fica prorrogado. No entanto, não afirma até quando nem como se resolve isso.

Logo, deve-se afastar a interpretação no sentido de que essa prorrogação seria para sempre.

Assim, o STF disse que não se pode considerar que essa licença fica prorrogada de forma indeterminada. Essa interpretação é inconstitucional:

É inconstitucional regra que autoriza estado indeterminado de prorrogação automática de licença ambiental.

STF. Plenário. ADI 4757/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

Diante da lacuna da legislação, o STF conferiu uma solução.

A interpretação do § 4º do art. 14 da LC 140/2011 deve ser a seguinte: em caso de omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura-se a competência supletiva do art. 15 e o órgão ambiental de outro ente federativo irá analisar o pedido de renovação:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Assim, para as hipóteses do § 4º do art. 14 deverá incidir o mesmo resultado normativo previsto para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento (art. 15), eis que o legislador ofereceu resposta adequada, consistente na atuação supletiva de outro ente federado.

Atuação suplementar

O § 3º do art. 17 da LC 140/2011 prevê que:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

(...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição

comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

O critério da prevalência de auto de infração do órgão licenciador (art. 17, § 3º) não garante, de forma satisfatória e adequada, o dever de proteção do meio ambiente. Isso porque o órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização pode ser omissa ou falhar em sua atuação. Neste caso, deve-se permitir a atuação supletiva dos órgãos ambientais dos outros entes federados. Assim, por exemplo, se o órgão ambiental municipal, que inicialmente seria competente, nos termos do art. 17, § 3º, for omissa, os órgãos ambientais estadual ou federal poderão atuar supletivamente para prevenir ou reparar situação de ilícito ou dano ambiental.

Desse modo, o STF disse que esse § 3º do art. 17 deve ser interpretado assim: a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, se ficar comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

No exercício da cooperação administrativa cabe atuação suplementar — ainda que não conflitiva — da União com a dos órgãos estadual e municipal.

STF. Plenário. ADI 4757/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedentes os pedidos de declaração de constitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, h, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14, § 3º, 15, 17, caput e §§ 2º, 20 e 21, todos da LC 140/2011 e, por arrastamento, da integralidade da legislação; e julgou parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição Federal:

- (i) ao § 4º do art. 14 da LC 140/2011, para o fim de estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva do art. 15; e
- (ii) ao § 3º do art. 17 da LC 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

DIREITO FINANCEIRO

ORÇAMENTO

São inconstitucionais as decisões judiciais que determinam a constrição de receitas públicas da saúde vinculadas ao pagamento de contratos de gestão firmados entre o Estado e uma organização social

ODS 3 E 16

São inconstitucionais — por violarem os princípios da separação de Poderes, da legalidade orçamentária, da eficiência administrativa e da continuidade dos serviços públicos — decisões judiciais que determinam a penhora ou o bloqueio de receitas públicas destinadas à execução de contratos de gestão para o pagamento de despesas estranhas aos seus objetos.

STF. Plenário. ADPF 1012/PA, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

A situação concreta foi a seguinte:

A Justiça do Trabalho e a Justiça Estadual proferiram diversas decisões judiciais determinando o bloqueio de receitas públicas da saúde, vinculadas ao pagamento de Contratos de Gestão firmados entre o Estado do Pará e a Organização Social “Pró-Saúde”.

O Governador ajuizou ADPF contra esse conjunto de decisões judiciais alegando que houve violação a diversos preceitos fundamentais, em especial àqueles referentes ao sistema orçamentário.

Primeira pergunta: cabe ADPF neste caso?

SIM.

É cabível ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais proferidas por vários órgãos e instâncias jurisdicionais com o entendimento alegadamente atentatório a preceito fundamental.

STF. Plenário. ADPF 664/ES, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 16/4/2021 (Info 1013).

Essa constrição das verbas públicas foi uma medida acertada?

NÃO.

A Constituição Federal determina que Estado mantenha uma adequada organização financeira.

O objetivo disso, no final das contas, é o de permitir que haja recursos para se efetivar uma série de direitos fundamentais estabelecidos no texto constitucional, entre os quais se encontra o direito à saúde.

Para cumprir esse objetivo, o texto constitucional estruturou as competências e procedimentos cabíveis a cada órgão.

As constrições realizadas pelo Judiciário usurparam a competência do Legislativo ao promover uma transferência de recursos de determinada categoria de programação orçamentária para outra.

Além disso, retiraram do Poder Executivo a possibilidade de fazer a correta aplicação do dinheiro público constrito, cuja finalidade encontra-se vinculada à promoção da saúde no Estado-membro.

Tais violações podem comprometer a eficiência da administração pública na prestação eficiente e contínua deste serviço público essencial à população.

Assim, não se admite a constrição indiscriminada de verbas públicas por meio de decisões judiciais, sob pena de afronta ao preceito contido no art. 167, VI, da CF/88, e ao modelo constitucional de organização orçamentária das finanças públicas.

Além disso, as decisões impugnadas na presente arguição afrontam o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF/88), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF/88) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175 da CF/88). Nesse sentido:

Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação, para satisfação de créditos trabalhistas, de receitas públicas oriundas do Fundo Estadual de Saúde objeto de contratos de gestão firmados entre o Estado-membro e entidades de terceiro setor, violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF/88), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF/88), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF/88) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175 da CF/88).

STF. Plenário. ADPF 664/ES, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 16/4/2021 (Info 1013).

Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública, para satisfação de créditos trabalhistas, violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175, da CF).

STF. Plenário. ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 17/10/2018.

Só existe a possibilidade de constrição judicial de receita pública na hipótese do art. 100, § 6º, da CF/88

A possibilidade de constrição judicial de receita pública é absolutamente excepcional. O texto constitucional o permite apenas em hipóteses que envolvem o pagamento de dívidas do Poder Público mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, § 6º, da CF/88, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição da ordem de pagamento:

Art. 100 (...)

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

Segundo a jurisprudência do STF, é inconstitucional a ampliação dessas hipóteses constitucionais de sequestro, tal como foi feito pela Justiça do Trabalho.

Receitas públicas de saúde

No caso, as verbas atribuídas ao cumprimento de contratos de gestão são receitas públicas da saúde com destinação orçamentária definida pelos entes responsáveis, sendo vedado ao Poder Judiciário alterar a sua aplicação, conforme se observa da jurisprudência consolidada do STF.

Em suma:

São inconstitucionais — por violarem os princípios da separação de Poderes, da legalidade orçamentária, da eficiência administrativa e da continuidade dos serviços públicos — decisões judiciais que determinam a penhora ou o bloqueio de receitas públicas destinadas à execução de contratos de gestão para o pagamento de despesas estranhas aos seus objetos.

STF. Plenário. ADPF 1012/PA, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 12/12/2022 (Info 1079).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para suspender e cassar os efeitos das decisões judiciais que determinaram a constrição (arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores) de recursos públicos do Estado do Pará, destinados à execução dos Contratos de Gestão 23/2014, 01/2017, 03/2017, 04/2017 e 05/2017, referidos na petição inicial e executados pela Organização Social Pró-Saúde, declarando a inconstitucionalidade dos atos impugnados.

EXERCÍCIOS**Julgue os itens a seguir:**

- 1) É permitida apenas uma reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa Diretora, mantida a composição das mesas das Assembleias Legislativas eleitas antes da data de publicação da ata de julgamento da ADI 6524/DF (7.1.2021). ()
- 2) É inconstitucional norma de Constituição Estadual que amplia as competências de Assembleia Legislativa para julgamento de contas de gestores públicos, sem observar a simetria com a Constituição Federal, por violação aos arts. 71, II, e 75 da CF/1988. ()
- 3) É inconstitucional — por violar o princípio da legalidade — lei estadual que prevê que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça pode transformar, instalar juizado em substituição a adjunto e fixar a competência dos juizados especiais. ()
- 4) São inadmissíveis, em processos administrativos de qualquer espécie, provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário. ()
- 5) A repartição de competências comuns, instituída pela LC 140/2011, mediante atribuição prévia e estática das competências administrativas de fiscalização ambiental aos entes federados, não atende às exigências do princípio da subsidiariedade e do perfil cooperativo do modelo de Federação, razão pela qual foi declarada inconstitucional pelo STF. ()
- 6) São inconstitucionais — por violarem os princípios da separação de Poderes, da legalidade orçamentária, da eficiência administrativa e da continuidade dos serviços públicos — decisões judiciais que determinam a penhora ou o bloqueio de receitas públicas destinadas à execução de contratos de gestão para o pagamento de despesas estranhas aos seus objetos. ()

Gabarito

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