



Periódico Controle Externo e Tribunal de Contas

Informativo STF 1029/2021 (CEXTCS)

- **Info STF 1029/2021**, publicação em 17/9/2021;
- Sumário com a síntese/tese de todos os temas do informativo;
- Estudo dos temas afins ao Controle Externo e Tribunais de Contas;
- Mini simulado;



SUMÁRIO

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

- É inconstitucional norma de constituição estadual que disponha sobre o depósito de lixo atômico e a instalação de usinas nucleares.
- É inconstitucional lei estadual que verse sobre a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa das regras gerais estabelecidas pelo Código Tributário Nacional (CTN).
- É inconstitucional a legislação estadual que, flexibilizando exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora, cria modalidade mais simplificada de licenciamento ambiental.

DIREITO À SAÚDE

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

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CONTROLE EXTERNO

EXECUÇÃO / TRIBUNAIS DE CONTAS

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

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

• **É inconstitucional norma de constituição estadual que disponha sobre o depósito de lixo atômico e a instalação de usinas nucleares.**

Imagina a seguinte situação hipotética: ao emendar sua Constituição Estadual, o Estado da X acrescenta um artigo proibindo o depósito de lixo atômico não produzido no Estado e a instalação de usinas nucleares no respectivo território. E se os demais estados da federação fizessem o mesmo em suas respectivas Constituições, como o Brasil descartaria o depósito de lixo atômico produzido no país?

No presente caso, discutiu-se a inconstitucionalidade do art. 232. da Constituição do Estado da Paraíba: “*É vedado o depósito de lixo atômico não produzido no Estado e a instalação de usinas nucleares no território paraibano*”.

Cabe pontuar que o Brasil adota a **forma de Estado Federação (cláusula pétrea)**, que é caracterizada quando o poder é repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, ocasionando em diversas organizações governamentais coexistindo no mesmo território que, apesar de não serem subordinadas entre si (todas se encontram no mesmo nível hierárquico, para o exercício autônomo das competências que lhes são atribuídas por uma Constituição Federal), devem cooperar para a manutenção do próprio Estado soberano.

Nesse sentido, considerando a lógica da predominância do interesse na uniformidade de tratamento da matéria em todo o território nacional, a Constituição Federal de 1988 frisou que compete **privativamente** à União legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza; (art. 22, XXVI). Assim, como pontuado pelo STF, “*ao sistematizar a repartição de competências estatais, atribuiu à União, em caráter privativo, a prerrogativa para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza*”.

Sobre ponto, oportuno destacar que, diferentemente da **competência exclusiva da União** (art. 21, CF/1988), que é uma competência administrativa e não cabe delegação, na **competência privativa da União** (art. 22, CF/1988), que é uma competência legislativa, cabe delegação por meio de Lei Complementar de questões específicas.

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

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. Cármen Lúcia, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

• **É inconstitucional lei estadual que verse sobre a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa das regras gerais estabelecidas pelo Código Tributário Nacional (CTN).**

Em **matéria tributária**, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no art. 24, I que a competência legislativa pertencente a todos os entes federados concorrentemente. Nos parágrafos seguintes, a CF/1988 cria as regras dessa **competência concorrente**.

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

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

(...)

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

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

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Considerando ainda a relevância do assunto, a CF/1988 em seu art. 146, III estipula que, as normas gerais em matéria de legislação tributária devem ser estabelecidas por meio de lei complementar.

Atualmente, essa lei complementar federal que legisla sobre normas gerais em matéria de legislação tributária é a **Lei 5.172/1996 (Código Tributário Nacional)** que, embora original e formalmente editada como lei ordinária, foi recepcionado pela CF/1988 como lei complementar (art. 146, III).

O CTN criou diversos tipos de responsabilidades (sucessores, terceiros, por infrações, etc). Não há dúvida de que regras de responsabilização são normas gerais que devem ter regulamentação padrão, isto é, seria incoerente se uma determinada conduta relacionada à responsabilidade solidária fosse tratada e tivesse consequências diferentes/distintas a depender do local (Estado).

No presente caso, o Estado de Goiás inovou e ampliou as hipóteses de responsabilidade de terceiros por infrações estabelecidas pelo CTN. Assim, pelo exposto, o STF entendeu que: *“É formalmente inconstitucional norma estadual que atribui ao contabilista a responsabilidade solidária, quanto ao pagamento de impostos e de penalidades pecuniárias, no caso de suas ações ou omissões concorrerem para a prática de infração à legislação tributária”*.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 45, XII-A, XIII e § 2º, da Lei 11.651/1991 do Estado de Goiás, e 36, XII-A e XIII, do Decreto 4.852/1997 do mesmo ente federativo.

É inconstitucional lei estadual que verse sobre a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa das regras gerais estabelecidas pelo Código Tributário Nacional (CTN). STF. Plenário. ADI 6284/GO, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

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

No presente caso, além de legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, o Estado de Roraima também flexibilizou exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora, criando modalidade mais simplificada de licenciamento ambiental.

Ao definir a competência legislativa acerca de jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, pela relevância do assunto, a Constituição Federal de 1988 definiu no art. 22, XII que a **competência é privativa** da União.

Já em matéria sobre **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, a CF/1988 estabeleceu no art. 24, VIII que a competência legislativa pertencente a todos os entes federados concorrentemente. Nos parágrafos seguintes, a CF/1988 cria as regras dessa **competência concorrente**.

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

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

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

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

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

O **licenciamento ambiental** é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (LC 140/2011, art. 2º, I).

Ao abordar a lógica da predominância do interesse na uniformidade de tratamento da matéria em todo o território nacional, o STF frisou que “a *regulação sobre a expedição de licenças ambientais específicas para as fases de planejamento, instalação e operacionalização de empreendimentos potencialmente poluidores se situa no âmbito de competência da União para a edição de normas gerais de proteção ao meio ambiente. Logo, salvo no que se relaciona ao estabelecimento de normas mais protetivas, é vedado aos estados-membros divergir da sistemática de caráter geral definida pelo ente central*”.

Assim, o STF entendeu que a norma estadual que permita a aplicação de procedimento de licenciamento ambiental menos eficaz para atividades de impacto significativo ao meio ambiente fragiliza o exercício do poder de polícia ambiental e caracteriza ofensa ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, CF/1988).

Com base nesses entendimentos, o Plenário julgou procedente o pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 1.453/2021 do Estado de Roraima.

É inconstitucional a legislação estadual que, flexibilizando exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora, cria modalidade mais simplificada de licenciamento ambiental. STF. Plenário. ADI 6672/RR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

DIREITO À SAÚDE

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

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

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

Demonstrada a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, o Plenário referendou medida cautelar para assegurar ao Estado de São Paulo, dentro do prazo estipulado nas bulas dos fabricantes e na autorização da Anvisa, a remessa das vacinas necessárias à imunização complementar das pessoas que já tomaram a primeira dose.

A súbita modificação da sistemática de distribuição dos imunizantes contra Covid-19 pela União — com abrupta redução do número de doses — evidencia a possibilidade de frustração do planejamento sanitário estabelecido pelos entes federados. STF. Plenário. ACO 3518 MC-Ref/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

EXECUÇÃO / TRIBUNAIS DE CONTAS

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

Na ocasião do julgamento do ARE 823.347/MA, realizado em 28/10/2014, cuja relatoria foi do Min. Gilmar Mendes, em que se discutiu eventual legitimidade ativa do Ministério Público para a execução de condenações impostas pelos Tribunais de Contas, foi estabelecido duas teses relevantes:

(i) a execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas pode ser proposta **apenas pelo ente público beneficiário da condenação**; e

(ii) **não há legitimidade ativa** do Ministério Público para a referida execução.

A argumentação foi de que era ausente a legitimidade ativa do *parquet*, visto que o art. 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988 não comporta interpretação ampliativa, de modo a enquadrar a situação em tela na hipótese de proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Entendeu-se, então, que a legitimidade para propositura da ação executiva é do ente público beneficiário e que, não há legitimidade ativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual.

Assim, já está pacificado no STF que a legitimidade ativa para a execução de multas aplicadas pelos Tribunais de Contas é do ente público beneficiário da condenação imposta.

Nesse sentido, o STF entendeu agora que “*Se a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorre da prática de atos que causaram prejuízo ao erário municipal, o legitimado ativo para a execução do crédito fiscal é o município lesado, e não o estado. Entendimento diverso caracterizaria hipótese de enriquecimento sem causa.*”

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, ao julgar o Tema 642 da RG, negou provimento a recurso extraordinário. Vencidos os ministros Marco Aurélio (relator) e Edson Fachin.

O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal. STF. Plenário. RE 1003433/RJ (Tema 642 RG), Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 14/9/2021 (Info 1029).

MINI SIMULADO

Info STF 1029/2021 (CEXTCS)

[Q1] Caso determinado estado da federação entendesse por proibir o depósito de lixo atômico não produzido na região ou a instalação de usinas nucleares em seu território, tal direito deveria ser respeitado e considerado legal ou constitucional, sobretudo considerando sua capacidade de autogoverno e autolegislação.

[Q2] Segundo a Constituição Federal de 1988, compete exclusivamente à União legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza.

[Q3] Não seria inconstitucional caso determinado da federação entendesse por ampliar a responsabilidade solidária tributária, tendo em vista sua capacidade de autolegislação e seu interesse público.

[Q4] Segundo a CF/1988, compete privativamente à União legislar sobre direito tributário.

[Q5] A competência para legislar sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente é privativa da União, considerando a lógica da predominância do interesse na uniformidade de tratamento da matéria em todo o território nacional.

[Q6] O STF entende que a norma estadual que permita a aplicação de procedimento de licenciamento ambiental mais eficaz para atividades de impacto significativo ao meio ambiente não fragiliza o exercício do poder de polícia ambiental e não caracteriza ofensa ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

[Q7] O Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas Estadual do Rio de Janeiro (MPJTCE-RJ) possui legitimidade para executar as multas aplicadas pelo TCE-RJ.

[Q8] A execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas pode ser proposta apenas pelo ente público beneficiário da condenação.

[Q9] A legitimidade para a execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) não é do Ministério Público junto ao TCU, mas sim do Ministério Público Federal (MPF).

GABARITO

Q1-E Q2-E Q3-E Q4-E Q5-E Q6-C Q7-E Q8-C Q9-E

REFERÊNCIA

INFORMATIVO STF. Brasília: **Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação**, n. 1029/2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>. Data de divulgação: 17 de setembro de 2021.

É totalmente indicado a reprodução deste conteúdo em meio de comunicação, eletrônico ou impresso, sendo necessário apenas a citação da fonte.