



TESES AMBIENTAIS

Número 25

Este Boletim de periodicidade bimestral contém informações sintéticas das teses fixadas em Direito Ambiental proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - STF, Superior Tribunal de Justiça - STJ, Tribunal de Contas da União - TCU e do Tribunal de Contas do Paraná - TCEPR, bem como de outros Tribunais de Contas Estaduais e Municipais sobre temas relacionados ao controle externo evidenciando sobretudo o vetor axiológico da sustentabilidade.

A seleção das decisões leva em consideração os aspectos de gestão ambiental eficiente, transparente e propositiva. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

Lembramos, por fim, que este informativo não representa um repositório oficial de jurisprudência.

SUMÁRIO

1. Solicitação do Congresso Nacional. Lei 14.182/2021. Privatização da ELETROBRAS. Contratação de energia térmica movida a gás natural na modalidade leilão de reserva de capacidade em regiões e quantidade pré-determinada pelo legislador. Potencial incompatibilidade entre o comando legal e demais leis e princípios do setor elétrico brasileiro e da administração pública. Antinomia jurídica. Contratação em montantes pré-determinados sem respaldo de estudo oficial indicando necessidade sistêmica. Eventual desvirtuamento do conceito da modalidade “energia de reserva”, com oneração dos consumidores. Deficiência de motivação para alocação de montantes de energia por unidade da federação. Carência de estudos quanto às consequências tarifárias e ambientais das contratações. Conhecimento. Comunicações à comissão da câmara dos deputados. Ciência ao MME. Encaminhamento dos autos ao MPF. Cumprimento da SCN. Arquivamento.
2. Homologação de recomendações propostas pela 3ª Inspeção de Controle Externo relativamente ao controle dos ingressos e aplicações de recursos provenientes de indenizações ambientais no âmbito do Instituto Água e Terra
3. Tomada de Contas Especial (TCE). Licitação. Contrato. Obra. Projeto básico deficitário; composição de custos sem parâmetros de mercado; alterações, por aditivo, além dos limites legais; sobrepreço, superfaturamento e jogo de planilha; ausência de alvará de construção, relatório de impacto sobre o tráfego urbano e relatório de impacto ambiental; dilação de prazo para a conclusão da obra, sem estudos técnicos; não comprovação do cumprimento das obrigações contratuais e dos recolhimentos legais; descumprimento às determinações do Tribunal de Contas, outros. Ausência de dano em face de atuação preventiva da corte de contas. Atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos. Alterações contratuais, além do limite legal. Responsabilização de parecerista e demais agentes públicos por culpa e/ou erro grosseiro. Desnecessidade de comprovação de dolo ou má-fé.



4. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 1.255, de 2018, de Roraima. Acréscimo remuneratório dos servidores efetivos da fundação estadual do meio ambiente e recursos hídricos de Roraima (FEMARH/RR) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima (IACTI/RR). Ausência de prévia dotação orçamentária e de estudo do impacto econômico e financeiro do aumento conferido pela norma impugnada. Ofensa aos arts. 169, § 1º, da CRFB, e 113 do ADCT. Procedência. Modulação dos efeitos da decisão.

5. Processual Civil. Agravo Interno no Agravo Interno no Recurso Especial. Código de Processo Civil de 2015. Aplicabilidade. Urbanístico. Ambiental. Operações urbanas consorciadas. Instrumento de política urbana. Tutela do meio ambiente natural e artificial. Estatuto da cidade. Ação civil pública. Pretensão indenizatória. Cariz ambiental do pedido formulado. Imprescritibilidade. Tema n.º 999/STF. Agravo Interno provido. Recurso Especial improvido.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

1. SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. LEI 14.182/2021. PRIVATIZAÇÃO DA ELETROBRAS. CONTRATAÇÃO DE ENERGIA TÉRMICA MOVIDA A GÁS NATURAL NA MODALIDADE LEILÃO DE RESEVA DE CAPACIDADE EM REGIÕES E QUANTIDADE PRÉ-DETERMINADA PELO LEGISLADOR. POTENCIAL INCOMPATIBILIDADE ENTRE O COMANDO LEGAL E DEMAIS LEIS E PRINCÍPIOS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ANTINOMIA JURÍDICA. CONTRATAÇÃO EM MONTANTES PRÉ-DETERMINADOS SEM RESPALDO DE ESTUDO OFICIAL INDICANDO NECESSIDADE SISTÊMICA. EVENTUAL DESVIRTUAMENTO DO CONCEITO DA MODALIDADE “ENERGIA DE RESERVA”, COM ONERAÇÃO DOS CONSUMIDORES. DEFICIÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA ALOCAÇÃO DE MONTANTES DE ENERGIA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO. CARÊNCIA DE ESTUDOS QUANTO ÀS CONSEQUÊNCIAS TARIFÁRIAS E AMBIENTAIS DAS CONTRATAÇÕES. CONHECIMENTO. COMUNICAÇÕES À COMISSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CIÊNCIA AO MME. ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO MPF. CUMPRIMENTO DA SCN. ARQUIVAMENTO.

(...)

9.2.6. identificou-se carência de estudos quanto às consequências tarifárias e ambientais da contratação: no que se refere aos impactos tarifários e consequências ambientais do comando legal de contratação de 8.000 MW de termelétricas movidas a gás natural, não houve estudos oficiais a respeito. Verificou-se que as emendas à MPV 1.031/2021, convertida na Lei 14.182/2021, não foram objeto de estudos prévios ou posteriores por parte dos órgãos do Setor Elétrico Brasileiro. Tais demandas foram inseridas pelo Poder Legislativo sem perfeita sintonia com o planejamento setorial (referente ao ACHADO 5);

(...)

(TCU, 010.750/2022-3, [Acórdão n.º 86/2023 – Plenário](#), Rel. Ministro Benjamin Zymler, Plenário, julgado em 25/01/2023)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



2. HOMOLOGAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS PELA 3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO RELATIVAMENTE AO CONTROLE DOS INGRESSOS E APLICAÇÕES DE RECURSOS PROVENIENTES DE INDENIZAÇÕES AMBIENTAIS NO ÂMBITO DO INSTITUTO ÁGUA E TERRA

(...)

I - homologar as recomendações ora propostas pela 3ª Inspeção de Controle Externo relativamente aos sistemas de controle interno do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, quais sejam:

Diante das deficiências no controle de indenizações ambientais, em desacordo aos contidos no art. 8º, § único e art. 50, inciso I da LRF; MCASP – 9ª EDIÇÃO novembro 2021, art.9º, inciso II, do Decreto Estadual no 5.810/2020, Ata no 01/2021 do CRBAL e o art. 20, incisos VI e VIII, art. 22, inciso IV, art. 30, incisos I e II, art. 33, inciso I, art. 34, incisos I e II, do Decreto Estadual no 7.356/2021, em razão da ausência de controle das disponibilidades financeiras, por fonte ou destinação de recursos, que ingressaram por meio de indenizações e/ou reparação de eventuais danos difusos ao Estado; recomendar que: (item 3.1 – APA 1001)

a) Implemente o controle de recursos, por meio da criação/utilização de fontes específicas, provenientes de indenizações/reparações de danos ambientais;

b) Implemente a correção do saldo da fonte recebidas de indenizações/reparações de danos ambientais (da Fonte 138 – Fundo Estadual do Meio Ambiente para 118 – Recursos Provenientes de Indenização da Petrobras);

c) Realize as alterações/correções de fonte dos contratos de convênios. Ainda, sugere-se ao Relator solicitar a elaboração de Plano de Ação, no prazo de 30 dias, contendo as medidas a serem adotadas, os responsáveis e os prazos para execução.

(...)

(TCEPR, Processo n.º 618640/22. [Acórdão n.º 3257/22 - Tribunal Pleno](#). Rel. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, julgado em 14/12/2022, publicado em 11/01/2023)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

3. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE). LICITAÇÃO. CONTRATO. OBRA. PROJETO BÁSICO DEFICITÁRIO; COMPOSIÇÃO DE CUSTOS SEM PARÂMETROS DE MERCADO; ALTERAÇÕES, POR ADITIVO, ALÉM DOS LIMITES LEGAIS; SOBREPREÇO, SUPERFATURAMENTO E JOGO DE PLANILHA; AUSÊNCIA DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO, RELATÓRIO DE IMPACTO SOBRE O TRÁFEGO URBANO E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL; DILAÇÃO DE PRAZO PARA A CONCLUSÃO DA OBRA, SEM ESTUDOS TÉCNICOS; NÃO COMPROVAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E DOS RECOLHIMENTOS LEGAIS; DESCUMPRIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS, OUTROS. AUSÊNCIA DE DANO EM FACE DE ATUAÇÃO PREVENTIVA DA CORTE DE CONTAS. ATOS DE GESTÃO ILEGAIS, ILEGÍTIMOS E ANTIECONÔMICOS. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS, ALÉM DO LIMITE LEGAL. RESPONSABILIZAÇÃO DE PARECERISTA E DEMAIS AGENTES PÚBLICOS POR CULPA E/OU ERRO GROSSEIRO. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DOLOU MÁ-FÉ.



1. A Tomada de Contas Especial (TCE) deve ser julgada irregular, com fundamento no art. 16, III, “b”, da Lei Complementar n. 154/96, quando constatadas irregularidades graves decorrentes de atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos – tais como: Projeto Básico deficitário; composição de custos sem parâmetros referenciais de mercado; alterações, por aditivo, com sobrepreço, superfaturamento e jogo de planilha; início de obra sem Alvará de Construção, Relatório de Impacto sobre o Tráfego Urbano (RIT) e Relatório de Impacto Ambiental; modificações no objeto, com acréscimos e supressões que extrapolem os limites legais; dilação do prazo de execução da obra, sem registro de ocorrências, projetos ou estudos técnicos; não comprovação do cumprimento das obrigações contratuais e dos recolhimentos legais (trabalhistas, previdenciários, fiscais); descumprimento às determinações do Tribunal de Contas, dentre outras. Nesses casos, ainda que evitado dano ao erário, em face da adoção de medidas cautelares e preventivas pela Corte de Contas, compete cominar multa aos responsáveis, a teor do art. 55, II e/ou IV, da Lei Complementar n. 154/96, observado o disposto no art. 22, § 2º, do Decreto-Lei n. 4.657/42 (LINDB), com redação dada pela Lei n. 13.655/18. (Precedentes: TCE/RO: Acórdão AC2-TC 00662/17, Processo n. 04135/12-TCE/RO; TCU: Acórdão 425/2010-Primeira Câmara). 2. Para fins do exercício do poder sancionatório do Tribunal de Contas (art. 28 da LINDB), pode ser tipificado como erro grosseiro contribuir, de qualquer modo, para a elaboração e/ou utilização de documentos que fundamentem ou autorizem alteração contratual, além do limite legal (25%), quando perceptível, por simples consulta à planilha de orçamento, que os percentuais de acréscimos e supressões – os quais devem ser considerados de forma isolada, pois não se computam – ultrapassavam aquele definido no art. 65, I, “a”, § 1º, da Lei n. 8.666/93. Nesse contexto, caracteriza-se a inobservância do dever de cuidado, o que justifica a responsabilização tanto do advogado que emite parecer, vinculante ou meramente opinativo, quanto dos demais agentes públicos culposos, não havendo a necessidade da demonstração de dolo ou má-fé. (Precedentes: TCU: Acórdão 3266/2022-Primeira Câmara; Acórdão 781/2021-Plenário; Acórdão 50/2019-Plenário; Acórdão 1464/2013-Plenário; Acórdão 1656/2015-Plenário; Acórdão 3327/2019-Primeira Câmara; Acórdão 2459/2021-Plenário; Acórdão 2202/2008-Plenário; Acórdão 615/2020-Plenário; Acórdão 310/2011-Plenário; Acórdão 1620/2019-Plenário, entre outros). 3. Contas irregulares. Multas.

(TCE-RO, Processo n.º 00166/16. [Acórdão n.º 284/22 - Tribunal Pleno](#). Rel. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, julgado em 24/11/2022, publicado em 01/12/2022)

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA (FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACI/RR). AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A controvérsia constitucional deduzida na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se é constitucional lei estadual que promova acréscimo remuneratório de servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação (IACI), sem a correspondente e prévia dotação orçamentária ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente à despesa pública criada. 2. Preliminar. Conversão da apreciação cautelar em julgamento definitivo de mérito. Considerando: (i) o alto grau de



instrução do feito, (ii) a existência de jurisprudência acerca de matéria similar, (iii) os imperativos de economia processual e (iv) a inutilidade de novas providências instrutórias no estágio em que o processo se encontra, a ação direta de inconstitucionalidade está pronta para julgamento definitivo. 3. Preliminar. Conhecimento da ação. Por ocasião do julgamento do agravo regimental interposto nesta ação, o Plenário da Corte, por maioria, acompanhou o voto-vogal do eminente Ministro Alexandre de Moraes para concluir ser “possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016).” 4. Mérito. Art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição da República. As provas documentais carreadas aos autos atestam a inexistência de prévia dotação orçamentária para a concessão do incremento remuneratório. A Chefia do Poder Executivo estadual não apresentou estudos nesse sentido, bem como contrariou os pronunciamentos técnicos da Advocacia Pública e da Secretaria de Planejamento. A Assembleia Legislativa do Estado limitou-se a fazer alegações genéricas no sentido de que a LRF restara observada na espécie. 5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com estudos do seu impacto financeiro e orçamentário. Precedentes. 6. Modulação de efeitos. Em respeito aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, conjuntamente ao fato de a norma atacada já ter produzido efeitos por quase um lustro possibilitando a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos, torna-se imperativa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999. 7. Ação direta de inconstitucionalidade integralmente conhecida e, no mérito, julgada procedente, com efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.

(STF, [ADI 6080](#), Relator(a): Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2022, veiculado em 09/01/2023 e publicado em 10/01/2023)

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. URBANÍSTICO. AMBIENTAL. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS. INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA. TUTELA DO MEIO AMBIENTE NATURAL E ARTIFICIAL. ESTATUTO DA CIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. CARIZ AMBIENTAL DO PEDIDO FORMULADO. IMPRESCRITIBILIDADE. TEMA N. 999/STF. AGRAVO INTERNO PROVIDO. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. No caso, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - As Operações Urbanas Consorciadas, instrumentos de execução da política de desenvolvimento urbano constitucionalmente assentada, têm como um de seus objetivos a valorização ambiental, além de autorizar a concessão, pelo Poder Público, de incentivos diretamente relacionados à redução de impactos ambientais negativos e à economia de recursos



naturais, nos termos do art. 32 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), com redação dada pela Lei n. 12.836/2013.

III - Verifica-se, à vista dessa moldura normativa, verdadeira simbiose entre os princípios e institutos jurídicos do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental, os quais, conquanto autônomos, salvagam, ao fim e ao cabo, o direito fundamental difuso ao bem-estar social, à vida digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

IV - Considerando a vocação das Operações Urbanas Consorciadas para a tutela do meio ambiente, nas ações cujo objeto compreenda a persecução cível de ilícitos delas resultantes, é necessário valorar, caso a caso, a interpretação do pedido procedida nas instâncias de origem, a fim de definir a prescritebilidade da pretensão reparatória vindicada.

V - Constatada, in casu, a feição ambiental da pretensão ministerial, impende reconhecer a sua imprescritebilidade, em consonância com a tese cristalizada pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento submetido à sistemática da repercussão geral (Tema n. 999), segundo a qual é imprescritevel a pretensão de reparação dos danos ambientais.

VI - Agravo Interno provido para negar provimento ao Recurso Especial.

(STJ, [Aglnt no Aglnt no REsp n. 1.464.446/RJ](#), Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. para acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 22/11/2022, veiculado em 11/1/2023.)

[Pesquisas Prontas](#)

[Boletim Informativo de Jurisprudência](#)

[Interjuris](#)

[Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal - STF e os Tribunais de Contas](#)

[Súmulas Seleccionadas](#)

Elaboração: Escola de Gestão Pública - Jurisprudência