



## TESES AMBIENTAIS

### Número 02

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 - TCE/PR, 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.

O objetivo é divulgar os grandes temas e institutos da legislação ambiental para cumprir o *eixo verde* do texto constitucional de 1988, que dispõe em seu art. 225, que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*, de modo a promover a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis. As informações aqui apresentadas não são repositórios oficiais de jurisprudência.

---

### SUMÁRIO

1. Recurso de Revista. Concorrência. Serviços ambientais. Contratação para elaboração de plano da bacia hidrográfica. Alegada ausência de resposta à impugnação ao edital. Alegada inclusão de cláusulas restritivas e desnecessárias ao edital. Atribuição de pontuação por qualificação acadêmica (Mestrado e Doutorado). Inexistência de irregularidade. Conhecimento e, no mérito, parcial provimento.
2. Projeto básico. Compensação ambiental. Estudo de impacto ambiental. Obrigatoriedade.
3. Licitação. Obras e serviços de engenharia. Viabilidade técnica. Estudo de impacto ambiental. Estudo técnico preliminar.
4. Relatório de auditoria operacional. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos - SECIMA. Achados. Recomendação com prazo de 60 dias para adoção das medidas ou ações alternativas.



5. Unidades de conservação. Medida provisória e retrocesso socioambiental. Impossibilidade. Redução ou a supressão de espaços protegidos.

6. Administrativo. Regime jurídico das águas subterrâneas e aquíferos. Competência ambiental. Fornecimento de água. Fonte alternativa. Poço artesiano. Art. 45 da lei 11.445/2007. Conexão à rede pública. Pagamento de tarifa. Art. 12, II, da lei 9.433/1997. Crise hídrica e mudanças climáticas.

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**1. Recurso de Revista. Concorrência. Serviços ambientais. Contratação para elaboração de plano da bacia hidrográfica. Alegada ausência de resposta à impugnação ao edital. Alegada inclusão de cláusulas restritivas e desnecessárias ao edital. Atribuição de pontuação por qualificação acadêmica (Mestrado e Doutorado). Inexistência de irregularidade. Conhecimento e, no mérito, parcial provimento.**

Conclui-se que a exigência de mestrado e/ou doutorado para o Consultor da Equipe Técnica Chave não representava uma condição restritiva à concorrência de empresas com consultores que não dispunham desta qualificação, mas tão somente um critério de pontuação.

Assim ao se especificar e detalhar a avaliação da exigência prevista, se estabelece tão somente que a Qualificação Acadêmica (Mestrado ou Doutorado) do membro “Consultor especialista em Gestão de Recursos Hídricos” seria pontuado com até 2,5 pontos, sendo que outros 7,5 pontos seriam atribuídos pela Experiência Profissional, perfazendo um total máximo de 10 pontos.

Portanto, a interpretação conjugada dos itens do edital denota claramente que uma empresa licitante cujo Consultor não possuísse Mestrado ou Doutorado simplesmente não obteria os 2,5 pontos previstos a título de qualificação acadêmica, valendo destacar que esta decisão caberia à própria licitante, uma vez que a pontuação referente à experiência profissional era muito maior (de 7,5 pontos).

Nesse contexto, não há que se falar que a previsão de qualificação acadêmica configure cláusula desnecessária, uma vez que pertinente à especialidade do serviço a ser prestado (serviço de elaboração de plano de bacia hidrográfica) e considerada num conjunto de critérios técnicos voltados à escolha da licitante mais apta à execução do serviço.

Ademais, conforme bem colocado pelo recorrente, o presente certame não exigia que o Consultor da Equipe Técnica Chave fosse funcionário permanente da empresa, de modo que, na esteira da jurisprudência dos Tribunais de Contas, a comprovação do requisito para fins de pontuação poderia se dar através da apresentação de simples contrato de prestação de serviço com Consultor que possuísse esta qualificação acadêmica.



Portanto, a alegação hipotética de abusividade ou desproporcionalidade dos itens não procede, uma vez que, mesmo na prática, o requisito poderia ser atendido e não resultou em qualquer restrição indevida à competitividade ou à isonomia entre os licitantes, valendo novamente frisar que nenhum licitante foi prejudicado por este requisito. Por consequência, também deve ser refutado o entendimento do Acórdão recorrido de que a qualificação acadêmica de mestrado ou doutorado não poderia ser considerado como requisito técnico para a consecução dos serviços de elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica Litorânea por não haver previsão em lei.

A este respeito, merece ser reprisada a justificativa apresentada pelo do Instituto de Águas do Paraná em sua manifestação preliminar, na qual revela perplexidade quanto ao questionamento da representante, uma vez que a atribuição de pontuação pela qualificação acadêmica seria comum no setor ambiental, *verbis*: “*estranha-se a argumentação da empresa, visto que é prática corriqueira solicitar a qualificação acadêmica para tais tipos de estudos: a Agência Nacional de Águas faz tais exigências, assim como órgãos gestores de outros estados da federação. O AGUASPARANÁ sempre faz tais exigências em suas concorrências destinadas à execução de Planos de Bacia. Cabe lembrar também que todas as outras empresas que acessaram o Edital não solicitaram impugnação ou revisão do mesmo, talvez por estarem familiarizadas com esse tipo de exigência feita a nível nacional*”.

De fato, da análise de editais de licitação para a contratação da elaboração de estudos e planos no setor ambiental, verifica-se que o estabelecimento de requisitos de qualificação acadêmica e profissional para os membros da equipe técnica é prática corriqueira e está justificada pelo objetivo de garantir a capacidade técnica e qualidade do serviço a ser prestado.

É importante frisar que o estabelecimento de requisitos técnicos para a habilitação não ofende o princípio da isonomia. Tanto é que o próprio art. 37, inciso XXI, da CF, que estabelece a obrigatoriedade ao Poder Público de licitar para contratar, autoriza o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações.

Portanto, a atribuição de pontuação para requisitos técnicos em certames que utilizam o critério de julgamento da “melhor técnica” é prática autorizada pelo art. 46, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, situando-se dentro do poder discricionário da Administração a escolha destes critérios, com base nas peculiaridades do objeto e circunstâncias do interesse público.

Deste modo, é ônus da representante a demonstração da violação da competitividade ou isonomia, o que não ocorreu no presente caso, uma vez que a representante trouxe apenas alegações em tese e genéricas a respeito da “desnecessidade” da atribuição de pontuação por qualificação acadêmica, em dissonância com a prática do setor.

Processo nº 49565/18 - [Acórdão nº 1238/18 - Tribunal Pleno](#) - Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.



**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### **2. Projeto básico. Compensação ambiental. Estudo de impacto ambiental. Obrigatoriedade.**

O projeto básico deve compreender obrigatoriamente o impacto ambiental antecipadamente determinado, a fim de que o empreendimento seja concebido e orçado levando-se em conta as medidas mitigadoras, compensatórias e/ou corretivas do meio ambiente porventura fixadas.

TC 007.300/2009-2 - [Acórdão 1620/2009 - Plenário](#) (Relatório de Monitoramento, Relator Raimundo Carreiro)

### **3. Licitação. Obras e serviços de engenharia. Viabilidade técnica. Estudo de impacto ambiental. Estudo técnico preliminar.**

Os estudos técnicos preliminares devem demonstrar a viabilidade técnica a partir de todos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra, com indicações dos estudos técnicos e ambientais, avaliação do seu custo, definição dos métodos e do prazo de execução.

TC 008.657/2007-0 - [Acórdão 1273/2007 - Plenário](#) (Relatório de Levantamento, Relator Ubiratan Aguiar).

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

### **4. Relatório de auditoria operacional. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos - SECIMA. Achados. Recomendação com prazo de 60 dias para adoção das medidas ou ações alternativas.**

Integrando o Plano de Fiscalização de 2016, realizou-se auditoria operacional com o escopo de aferir a fiscalização ambiental no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos no Estado de Goiás.

Os trabalhos realizados identificaram os seguintes achados: a) deficiência nas estratégias de planejamento de fiscalização ambiental; b) inexistência de normas e procedimentos formais e padronizados para os trabalhos de fiscalização; c) insuficiência de recursos humanos, materiais e tecnológicos para o desempenho das atividades de fiscalização; d) vulnerabilidade no rito de análise e julgamento dos processos de fiscalização e e) ineficácia na fiscalização das ações de recuperação ou medidas mitigadoras para reparação dos danos ambientais.

A Corte de Contas Goiana, após o regular trâmite do relatório, determinou a intimação do Secretário de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos



Metropolitanos para que, no prazo de 60 dias, apresente o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações elencadas ou ações alternativas que resultem nos propósitos almejados, da seguinte ordem:

- a) *Elaborar o planejamento estratégico da Secretaria;*
- b) *Elaborar plano de ação anual em consonância com o planejamento estratégico e em conformidade com as competências e atribuições da Gerência de Fiscalização, Monitoramento e Auditoria Ambiental;*
- c) *Promover a integração de todos os setores envolvidos no processo de fiscalização ambiental;*
- d) *Elaborar normas e procedimentos internos para cada processo de trabalho da fiscalização ambiental, garantindo a melhoria no desempenho das atividades;*
- e) *Formalizar as atribuições, funções e procedimentos operacionais de cada Gerência;*
- f) *Elaborar Manuais de Procedimento de Fiscalização para atuação do Analista Ambiental;*
- g) *Estruturar e adequar a equipe da GFMAA de forma a atender a demanda relativa à fiscalização ambiental;*
- h) *Elaborar um plano de capacitação anual com treinamento e atualização periódica de acordo com a necessidade dos técnicos;*
- i) *Estabelecer prioridades para suprir as deficiências de materiais e equipamentos para o desempenho das atividades de fiscalização, alocando recursos financeiros disponíveis, para a melhoria da qualidade de trabalho dos servidores;*
- j) *Adequar o sistema de informação - SGA de forma a integrar todas as áreas envolvidas no processo de fiscalização, proporcionando o conhecimento de todo o trâmite processual e registro processual em tempo real;*
- k) *Registrar todo o trâmite processual no sistema, desde a lavratura do auto de infração até a quitação da multa, digitalizando e inserindo todos os documentos que compõe o processo;*
- l) *Buscar acordos ou parcerias com outras entidades, como o IBAMA, visando o acesso para consulta a bancos de dados cartográficos e estatísticos;*
- m) *Estruturar a 1ª Instância de Julgamento com corpo técnico qualificado e em número suficiente para atender a demanda processual existente;*



- n) Realizar o levantamento da situação em que se encontram todos os processos localizados na 1ª Instância e no Setor de Arquivo da SECIMA, priorizando o atendimento/julgamento dos processos mais antigos, de forma a evitar a prescrição e comprometimento da arrecadação do órgão ambiental;
- o) Apurar as causas do não julgamento dos processos por parte da COMJUR, visto que sua composição está completa;
- q) Proporcionar a efetiva consulta aos usuários do SGA, favorecendo a transparência dos dados e informações, com a divulgação dos resultados, possibilitando maior acesso e conhecimento pela sociedade interessada;
- r) Normatizar a obrigatoriedade da inserção de todos os dados e documentos relativos aos processos de fiscalização dentro da SGA, responsabilizando cada área envolvida pela alimentação e geração dos dados que lhe cabe;
- s) Implantar controles internos mais seguros e eficazes quanto às informações geradas, de forma a propiciar sua utilização por todas as áreas responsáveis pelo processo de fiscalização;
- t) Formalizar suas atribuições, funções e procedimentos operacionais de cada setor quanto à verificação da recuperação ou reparação do dano;
- u) Instituir na GFMAA a obrigatoriedade de acompanhar e verificar a implantação das ações de recuperação ambiental pelo infrator;
- v) Formar um banco de dados abrangendo os aspectos gerenciais, técnicos - ambientais e georreferenciais das áreas de interesse, a fim de subsidiar a averiguação da implementação de medidas mitigadoras e ações de recuperação ambiental.

Processo nº 2016.00047.0008-48 - [Acórdão 3481/2016 - Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Saulo Marques Mesquita. Tramitação do [Relatório de Auditoria Operacional](#).

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

### **5. Unidades de conservação. Medida provisória e retrocesso socioambiental. Impossibilidade. Redução ou a supressão de espaços protegidos.**

O Plenário, em conclusão de julgamento, conheceu em parte de ação direta e, nessa parte, julgou procedente o pedido para, sem pronunciamento de nulidade, declarar a inconstitucionalidade da Medida Provisória 558/2012, convertida na Lei 12.678/2012.

A ação direta foi conhecida apenas na parte em que aponta violação dos artigos 62 e 225, § 1º, III, da Constituição Federal, relativamente às alterações de limites de parques e florestas



nacionais, de área de proteção ambiental e de unidades de conservação, as quais foram promovidas com o objetivo de construção de usinas hidrelétricas.

Quanto ao aspecto formal, o Tribunal reafirmou a possibilidade, ainda que em caráter excepcional, de declaração de inconstitucionalidade de medidas provisórias quando se afigure evidente o abuso do poder de legislar pelo Chefe do Executivo, em razão da indubitável ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Asseverou que não ficou demonstrado, de forma satisfatória, a presença dos mencionados requisitos. À época da edição da medida provisória, os empreendimentos hidrelétricos que justificariam a desafetação das áreas protegidas ainda dependiam de licenciamentos ambientais, nos quais deveriam ser analisados os impactos e avaliada a conveniência e escolha dos sítios a serem efetivamente alagados.

Reconheceu a impossibilidade de diminuição ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos por meio de medida provisória. A proteção ao meio ambiente é um limite material implícito à edição de medida provisória, ainda que não conste expressamente do elenco das limitações previstas no art. 62, § 1º, da CF.

Ademais, normas que importem diminuição da proteção ao meio ambiente equilibrado só podem ser editadas por meio de lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ambiental, como forma de assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A adoção de medida provisória nessas hipóteses possui evidente potencial de causar prejuízos irreversíveis ao meio ambiente na eventualidade de não ser convertida em lei.

Sob o prisma material, o Colegiado considerou que a norma impugnada contrariou o princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Isso porque as alterações legislativas atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF).

Enfatizou, ainda, que a aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental (ADI 4.350/DF).

Contudo, o que se consumou foi a indevida alteração de reservas florestais com gravosa diminuição da proteção de ecossistemas, à revelia do devido processo legislativo, por ato discricionário do Poder Executivo, e em prejuízo da proteção ambiental de parques nacionais.

Por fim, o Tribunal julgou procedente a ação, sem pronunciamento de nulidade, ao fundamento de que o irreversível alagamento das áreas desafetadas e a execução dos empreendimentos hidrelétricos já não permite a invalidação dos efeitos produzidos, dada a impossibilidade material de reversão ao *“status quo ante”*.



[ADI 4717/DF](#), rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 5.4.2018. (ADI-4717).

## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**6. Administrativo. Regime jurídico das águas subterrâneas e aquíferos. Competência ambiental. Fornecimento de água. Fonte alternativa. Poço artesiano. Art. 45 da lei 11.445/2007. Conexão à rede pública. Pagamento de tarifa. Art. 12, II, da lei 9.433/1997. Crise hídrica e mudanças climáticas.**

O Estado-membro possui domínio das águas subterrâneas nos precisos termos do art. 20, III, da CF/1988, desde que não se trate de águas subterrâneas federais, isto é, sob terrenos de domínio da União, que banhem mais de um Estado ou sejam compartilhadas com outros países. E, mesmo que não fossem de domínio estadual as águas subterrâneas em questão, ainda assim não ficaria limitada a competência ambiental do Estado, seja para legislar sob tal ótica, seja para exercer seu poder de polícia para evitar degradação quantitativa (superexploração e exaustão da reserva) e qualitativa (contaminação dos aquíferos subterrâneos) de recurso natural tão precioso para as presentes e futuras gerações.

A multiplicidade e a sobreposição de esferas de controle se justificam pela crescente escassez hídrica, que afeta milhões de brasileiros nas maiores cidades do País e incontáveis outros na zona rural, situação mais preocupante ainda diante de apavorantes previsões de agravamento e calamidade pública na esteira de incontestáveis mudanças climáticas de origem antropogênica.

O STJ possui entendimento, em situações análogas, de que o inciso II do art. 12 da Lei 9.433/1997 condiciona a extração de água do subterrâneo à respectiva outorga, o que se explica pela ressabida escassez do bem, considerado como recurso limitado, de domínio público e de expressivo valor econômico (AgRg no REsp 1.352.664/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20/5/2013; AgRg no AgRg no REsp 1.185.670/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 6/9/2011).

A interpretação sistemática do art. 45 da Lei 11.445/2007 não afasta o poder normativo e de polícia dos Estados no que diz respeito ao acesso às fontes de abastecimento de água e à determinação de conexão obrigatória à rede pública.

[REsp nº 1.306.093 - RJ \(2011/0145236-6\)](#), Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/04/2013, DJe 28/05/2013.

Observações:

---

Jurisprudência Selecionada:

**Supremo Tribunal Federal:**



**O Município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local.**

Com esse entendimento, o Plenário, em conclusão de julgamento e por maioria, negou provimento a recurso extraordinário em que se debateu a competência dos Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição. Cuida-se, na espécie, de recurso extraordinário contra acórdão de tribunal estadual que, ao julgar apelação em mandado de segurança, reconheceu a legitimidade de legislação municipal com base na qual se aplicaram multas por poluição do meio ambiente, decorrente da emissão de fumaça por veículos automotores no perímetro urbano.

[RE 194704/MG](#), rel. orig. Min. Carlos Velloso, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 29.6.2017.

**Acesse também:**

[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*