



TESES AMBIENTAIS

Número 07

Este Boletim relaciona as teses fixadas em Direito Ambiental pelo Supremo Tribunal Federal - STF, Superior Tribunal de Justiça - STJ, Tribunal de Contas da União – TCU, Tribunal de Contas do Paraná - TCE/PR e demais Tribunais de Contas Estaduais e Municipais acerca do controle externo aplicado à avaliação de uma gestão ambiental eficiente, transparente e propositiva, não representando repositório oficial de jurisprudência.

SUMÁRIO

1. Tomada de Contas Extraordinária. Comunicação de Irregularidade. 5ªICE. Instituto Ambiental do Paraná. Ausência de contabilização. Dívida ativa. Autos de infração ambiental. Procedência. Multa.
2. Consulta. Conhecimento. Dúvida sobre a realização de despesa para mitigar ou compensar danos causados à ordem urbanística ou ao meio ambiente em decorrência de realização de obra pública. Possibilidade, desde que haja previsão orçamentária prévia à assunção do compromisso e que reste demonstrada a necessidade por estudos técnicos aprovados pelos órgãos competentes. Medidas necessárias ao cumprimento do termo para mitigação ou compensação de dano à ordem urbanística e ao meio ambiente, se não estabelecidas no próprio termo, devem ser acordadas entre as partes, desde que sejam lícitas e atendam ao interesse público.
3. Exame prévio de edital. Demonstração de experiência. Licença ambiental. Plano de ação emergencial do aterro. Declaração de anuência. Inscrição no IBAMA. Regularidade ctf/app. Correções determinadas com recomendações.
4. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação.
5. Jurisprudência em Teses (edição n.º 133): do processo administrativo – Lei n. 9.784/1999
6. Processual civil. Embargos de divergência submetidos ao enunciado administrativo 2/STJ. Embargos à execução. Auto de infração lavrado em razão de dano ambiental. Necessidade de demonstração da responsabilidade subjetiva.



1. Tomada de Contas Extraordinária. Comunicação de Irregularidade. 5ªICE. Instituto Ambiental do Paraná. Ausência de contabilização. Dívida ativa. Autos de infração ambiental. Procedência. Multa.

(TCE-PR, TCEX 316347/16, [Acórdão n.º 1799/18](#) – Tribunal Pleno, Rel. Cons. Fábio de Souza Camargo, Tribunal Pleno, julgado em 05/07/2018, pub. no DETC em 11/07/2018)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2. Consulta. Conhecimento. Dúvida sobre a realização de despesa para mitigar ou compensar danos causados à ordem urbanística ou ao meio ambiente em decorrência de realização de obra pública. Possibilidade, desde que haja previsão orçamentária prévia à assunção do compromisso e que reste demonstrada a necessidade por estudos técnicos aprovados pelos órgãos competentes. Medidas necessárias ao cumprimento do termo para mitigação ou compensação de dano à ordem urbanística e ao meio ambiente, se não estabelecidas no próprio termo, devem ser acordadas entre as partes, desde que sejam lícitas e atendam ao interesse público.

É legal entidade ou órgão público federal realizarem despesas de competência municipal ou estadual a fim de dar cumprimento a Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta firmado com vistas a mitigar ou compensar danos causados à ordem urbanística ou ao meio ambiente em decorrência de obra pública do interesse precípua da União, desde que haja previsão orçamentária e esteja demonstrada, mediante estudos técnicos aprovados pelos órgãos competentes, a necessidade dessa mitigação ou compensação.

(TCU, Proc. 033.707/2013-8, [Acórdão n.º 2928/2014-PLENÁRIO](#), Relator Ministro Aroldo Cedraz).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. Exame prévio de edital. Demonstração de experiência. Licença ambiental. Plano de ação emergencial do aterro. Declaração de anuência. Inscrição no IBAMA. Regularidade ctf/app. Correções determinadas com recomendações.

1. É indevida a comprovação de experiência no tratamento de resíduos por não fazer parte do objeto contratual.
2. A Certidão de Acervo Técnico não se mostra como meio regular para demonstração de experiência operacional.
3. Se exigida, a comprovação de aptidão profissional aperfeiçoa-se mediante a CAT, vedada a fixação de quantitativos.
4. A documentação relativa à licença ambiental – incluindo a declaração de anuência de terceiro -, “Plano de Ação Emergencial” do aterro e “Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho” (LTCAT) é indevida como critério de habilitação.
5. Comprovantes afetos à inscrição, regularidade no IBAMA e no CTF/APP são impertinentes em relação ao objeto, devendo ser excluídas.

(TCE-SP, [Processo n.º TC-006944.989.19-3](#), Conselheira-Relatora Silvia Monteiro, sessão de 17/04/2019)

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



4. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação.

1. A Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, proíbe a utilização, no âmbito daquele Estado, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88). 2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei. 3. O art. 1º da Lei Federal nº 9.055/1995 proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei. Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois, desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União. 4. No entanto, o art. 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição de 1988. Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei, na possibilidade do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso



em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador. 5. A Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho, de junho de 1986, prevê, dentre seus princípios gerais, a necessidade de revisão da legislação nacional sempre que o desenvolvimento técnico e o progresso no conhecimento científico o requeiram (art. 3º, § 2). A convenção também determina a substituição do amianto por material menos danoso, ou mesmo seu efetivo banimento, sempre que isso se revelar necessário e for tecnicamente viável (art. 10). Portanto, o Brasil assumiu o compromisso internacional de revisar sua legislação e de substituir, quando tecnicamente viável, a utilização do amianto crisotila. 6. Quando da edição da lei federal, o país não dispunha de produto qualificado para substituir o amianto crisotila. No entanto, atualmente, existem materiais alternativos. Com o advento de materiais recomendados pelo Ministério da Saúde e pela ANVISA e em atendimento aos compromissos internacionais de revisão periódica da legislação, a Lei Federal nº 9.055/1995 – que, desde sua edição, não sofreu nenhuma atualização -, deveria ter sido revista para banir progressivamente a utilização do asbesto na variedade crisotila, ajustando-se ao estágio atual do consenso em torno dos riscos envolvidos na utilização desse mineral. 7. (i) O consenso dos órgãos oficiais de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto crisotila, (ii) a existência de materiais alternativos à fibra de amianto e (iii) a ausência de revisão da legislação federal revelam a inconstitucionalidade superveniente (sob a óptica material) da Lei Federal nº 9.055/1995, por ofensa ao direito à saúde (art. 6º e 196, CF/88), ao dever estatal de redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, inciso XXII, CF/88), e à proteção do meio ambiente (art. 225, CF/88). 8. Diante da invalidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter competência legislativa plena sobre a matéria, nos termos do art. 24, § 3º, da CF/88. Tendo em vista que a Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo proíbe a utilização do amianto crisotila nas atividades que menciona, em consonância com os preceitos constitucionais (em especial, os arts. 6º, 7º, inciso XXII; 196 e 225 da CF/88) e com os compromissos internacionais subscritos pelo Estado brasileiro, não incide ela no mesmo vício de inconstitucionalidade material da legislação federal. 9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, com efeito erga omnes e vinculante.

(ADI 3937, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2017, pub. em 01/02/2019)

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5. Jurisprudência em Teses (edição n.º 133): do processo administrativo – Lei n. 9.784/1999

7) A Lei n.º 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal, pode ser aplicada, de forma, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria. (Súmula n. 633/STJ)



6. Processual civil. Embargos de divergência submetidos ao enunciado administrativo 2/STJ. Embargos à execução. Auto de infração lavrado em razão de dano ambiental. Necessidade de demonstração da responsabilidade subjetiva.

1. Na origem, foram opostos embargos à execução objetivando a anulação de auto de infração lavrado pelo Município de Guapimirim - ora embargado -, por danos ambientais decorrentes do derramamento de óleo diesel pertencente à ora embargante, após descarrilamento de composição férrea da Ferrovia Centro Atlântica (FCA).

2. A sentença de procedência dos embargos à execução foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pelo fundamento de que "o risco da atividade desempenhada pela apelada ao causar danos ao meio ambiente consubstancia o nexo causal de sua responsabilidade, não havendo, por conseguinte, que se falar em ilegitimidade da embargante para figurar no polo passivo do auto de infração que lhe fora imposto", entendimento esse mantido no acórdão ora embargado sob o fundamento de que "[a] responsabilidade administrativa ambiental é objetiva".

3. Ocorre que, conforme assentado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.251.697/PR, de minha relatoria, DJe de 17/4/2012), "a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano".

4. No mesmo sentido decidiu a Primeira Turma em caso análogo envolvendo as mesmas partes: "A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, DJe de 7/10/2015).

5. Embargos de divergência providos.

(STJ, [EDResp 1.318.051/RJ](#), Rel. Ministro CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/2019, DJe 12/06/2019)

Observações:

Superior Tribunal de Justiça

Súmula n.º 613

Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. (Súmula 613, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018)

Súmula n.º 633

A Lei n.º 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a



matéria. (Súmula 633, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2019, DJe 18/06/2019, DJe 17/06/2019)

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