



## TESES AMBIENTAIS

### Número 29

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 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. RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUDITORIA INTEGRADA. MINISTÉRIO DO TURISMO. POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO. NÃO CONSIDERAÇÃO DO OBJETIVO RELACIONADO A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS COMO CRITÉRIO PARA PRIORIZAÇÃO DE AÇÕES NA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO. MÁ ALOCAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTE DA DESCONSIDERAÇÃO DO MAPA DO TURISMO BRASILEIRO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS RACIONAIS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS A AÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. (...) .....2
2. TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA. SERVIÇO DE COLETA E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. SUPERESTIMAÇÃO DA QUILOMETRAGEM PERCORRIDA. QUILOMETRAGEM PREVISTA CONTRATUALMENTE SUPERIOR À REAL EXECUTADA. GASTOS COM COMBUSTÍVEIS E PNEUS SUPERESTIMADOS. DANO AO ERÁRIO. ACRÉSCIMO DE CLASSIFICADORES. IRREGULARIDADE SANADA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM MULTA AOS GESTORES E DETERMINAÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE VALORES PELA EMPRESA BENEFICIADA. ....2
3. REPRESENTAÇÃO – CAUTELAR – PREGÃO PRESENCIAL 004/2023 - DEFERIMENTO LIMINAR – PNEUS – CERTIDÃO DO IMPORTADOR – NOTIFICAR.....4
4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PROIBIÇÃO DA PRÁTICA DA PESCA DE ARRASTO TRACIONADA POR EMBARCAÇÕES MOTORIZADAS NA FAIXA MARÍTIMA DA ZONA COSTEIRA GAÚCHA (LEI ESTADUAL Nº 15.223/2018). COMPETÊNCIA CONCORRENTE SUPLEMENTAR DOS ESTADOS-MEMBROS EM TEMA DE PESCA E PROTEÇÃO AMBIENTAL (CF, ART. 24, VI). DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (CF, ART. 225). PRECEDENTE ESPECÍFICO DO PLENÁRIO DESTA CORTE. ....4
5. PROCESSO CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LOTEAMENTO IRREGULAR OU CLANDESTINO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO. OMISSÃO DO ENTE FEDERADO EM FISCALIZAR E PRESERVAR O MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA REGULARIZAR OCUPAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO. ....5



**1. RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUDITORIA INTEGRADA. MINISTÉRIO DO TURISMO. POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO. NÃO CONSIDERAÇÃO DO OBJETIVO RELACIONADO A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS COMO CRITÉRIO PARA PRIORIZAÇÃO DE AÇÕES NA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO. MÁ ALOCAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTE DA DESCONSIDERAÇÃO DO MAPA DO TURISMO BRASILEIRO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS RACIONAIS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS A AÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.**  
(...)

“75. Porém, a possível causa-raiz para o achado recai sobre a não priorização deste objetivo no planejamento e na estratégia do MTur por parte dos gestores atuais e antecessores.

76. Em decorrência do descumprimento de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, da Constituição Federal), da principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531/2020), do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10 e do art. 5º, inc. II e I; e do art. 5º, inc. II e IV, da Lei 11.771/2008, poderá haver não somente perda dos efeitos potenciais decorrentes da execução dos comandos da PNT de combate às desigualdades regionais, mas a manutenção de uma lógica que concorre para reproduzir o histórico problema das diferenças espaciais, não somente entre as cinco macrorregiões, mas também na esfera intrarregional.

77. Como forma de corroborar algumas das situações encontradas e verificar possíveis efeitos, buscou-se, compulsando os **Resultados Intermediários (RI) do PPA 2020-2023** para o Programa 2223 (A Hora do Turismo) no ano 2021 (peças 58, 59, 62), analisar a distribuição geográfica desses resultados para averiguar se as intervenções previstas no PPA têm se dado de forma equitativa, equilibrada, entre as diversas regiões e cidades do país.

78. A manutenção das desigualdades regionais na atuação do MTur pôde ser constatada em todas as linhas de atuação previstas com a nítida constância apresentada nas metas anualizadas e regionalizadas fixadas para as cinco macrorregiões brasileiras, com percentuais praticamente inalterados ou com variações mínimas ao longo dos quatro anos de vigência do PPA 2020-2023, com percentuais maiores, em termos absolutos ou relativos, em quase todos os resultados, para as regiões Sul e Sudeste, em detrimento das regiões Norte e Nordeste, consideradas prioritárias pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional”.

(TCU, 007.721/2022-6, [Acórdão n.º 1765/2023](#), Plenário, Rel. Augusto Sherman, Segunda Câmara, julgado em 23/08/2023)

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**2. TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA. SERVIÇO DE COLETA E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. SUPERESTIMAÇÃO DA QUILOMETRAGEM PERCORRIDA. QUILOMETRAGEM PREVISTA CONTRATUALMENTE SUPERIOR À REAL EXECUTADA. GASTOS COM COMBUSTÍVEIS E PNEUS SUPERESTIMADOS. DANO AO ERÁRIO. ACRÉSCIMO DE CLASSIFICADORES. IRREGULARIDADE SANADA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM MULTA AOS GESTORES E DETERMINAÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE VALORES PELA EMPRESA BENEFICIADA.**

(...)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária oriunda de Comunicação de Irregularidade formulada pela então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (COFIT), a partir de Procedimento de Acompanhamento Remoto, visando à apuração de dano ao erário decorrente de “gastos elevados com serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos”, no



exercício de 2015, pelo SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO, com indícios de “superfaturamento dos custos com combustíveis e pneus, bem como a ausência de justificativa para o acréscimo de mais 03 classificadores, assim como a identificação de enriquecimento sem causa da contratada K.A. S/A”. A equipe de fiscalização apontou como responsáveis pelas irregularidades detectadas, o Sr. C.B. (Diretor Presidente do SAMAE de Ibiporã), o Sr. M.G. (Diretor de Limpeza Pública, Fiscal e Gestor do Contrato), além da empresa K.A. S/A. O Sr. M.G., em sua defesa juntada na peça 37, argumentou que: i) sempre exerceu suas funções com zelo; ii) que assumiu obrigações além de suas competências, devido à falta de pessoal e de recursos humanos; iii) solicitou a contratação de pessoal para ocupar as Coordenadorias de reciclagem e de resíduos sólidos, mas o pedido foi indeferido pela administração da autarquia; iv) não possui formação jurídica/financeira e adquiriu de forma autodidata e empírica o seu conhecimento em fiscalização e gestão de contratos, bem como nunca recebeu treinamento, nem quando solicitado; v) não foi o responsável pela elaboração do modelo de planilha nem do termo de referência, tendo atuado apenas de forma consultiva, por meio de pesquisas de editais disponíveis na internet. Apenas em parte assiste-lhe razão. A então COFIT, na Instrução nº 236/18 (peça 63), a par das atribuições do fiscal do contrato, prevista em lei, em análise dos documentos carreados aos autos, concluiu que a responsabilidade imputada ao Sr. M.G. deve ser mantida, pelos seguintes fundamentos, que, pela pertinência, adoto como razões de decidir. Nessas condições, analisada a matéria sobre a perspectiva da competência funcional para a condução do processo de contratação e do acompanhamento da execução, merece acolhimento a conclusão pela responsabilização tanto do Sr. M.G., Diretor de Limpeza Pública Fiscal e Gestor do Contrato, como do Sr. C.B., Diretor Presidente do SAME, esse último, na qualidade de ordenador da despesa. Entendo, entretanto, que deve ser aplicada, individualmente, a multa do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, sem imputação da sanção pessoal de devolução solidária de valores. Embora as falhas de planejamento do certame e da fiscalização do contrato tenham resultado em dano ao erário, entendo que a culpabilidade pode ser mitigada, em face das dificuldades apontadas na defesa, que envolvem, o caráter inovador do modelo de coleta de resíduos sólidos, para o qual seriam necessários estudos mais abrangentes e aprofundados em relação às variáveis econômicas implicadas, cuja execução teria sido dificultada pela precariedade das condições estruturais da entidade, descritas nas defesas. A par disso, não se verificaram indícios de má-fé ou de obtenção de ganhos indevidos de ambos os gestores, tendo sido adotadas, por outro lado, medidas corretivas a partir de setembro de 2016, tão logo apontadas as falhas pela unidade técnica desta Corte. Ilustrativamente, nesse sentido, a decisão do Tribunal Pleno, da sessão virtual de 24.11.2022, contida no Acórdão 2940/2212: (...) para a condenação pessoal ao ressarcimento de dano, tem se solidificado nesta Corte a orientação que exige dolo, erro grosseiro ou culpa grave. Mantém-se, contudo, a condenação da empresa, na qualidade de beneficiária dos recursos recebidos a maior, sem, contudo, aplicar a multa proporcional ao dano. Além do meu posicionamento pessoal quanto à impossibilidade de aplicação dessa multa à pessoa jurídica, em face do que dispõe o parágrafo único do art. 86 da LC 113/05, no caso em tela, a restituição do valor devido, com as necessárias atualizações, esgota a carga sancionatória necessária, na medida em que não se verificou situação de efetivo abuso por parte da empresa, que, por sua vez, já buscou a composição do conflito, seja pela devolução de parte das parcelas recebidas a maior, seja pela tentativa de celebração de TAG. Em face do exposto, voto no sentido de que esta Câmara julgue parcialmente procedente a presente Tomada de Contas Extraordinária, para o fim de considerar irregulares as contas de responsabilidade do Sr. C.B., Diretor Presidente do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Ibiporã, e do Sr. M.G., Diretor de Limpeza Pública Fiscal e Gestor do Contrato, aplicando-se, individualmente, a multa do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, e seja condenada a empresa K.A. S/A. à restituição de valores, no importe de R\$ 134.816,80 (cento e trinta e quatro mil, oitocentos e dezesseis reais e oitenta centavos), a título de custos com combustíveis, e de



R\$ 52.215,58 (cinquenta e dois mil, duzentos e quinze reais e cinquenta e oito centavos), a título de custos com pneus, devidamente corrigidos.

(TCEPR, Processo n.º 105942/16. [Acórdão n.º 1979/23](#), Tribunal Pleno, Rel. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, julgado em 13/07/2023 e veiculado em 25/07/2023.)

### TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

#### **3. REPRESENTAÇÃO – CAUTELAR – PREGÃO PRESENCIAL 004/2023 - DEFERIMENTO LIMINAR – PNEUS – CERTIDÃO DO IMPORTADOR – NOTIFICAR.**

(...)

O Representante se insurge quanto ao fato da exigência editalícia não abranger a certificação em nome do importador, contrariando a previsão (constante da Resolução 416/2009 do CONAMA (Conselho Nacional do **Meio Ambiente**)).

(...) Em pesquisa acerca do tema se infere que reiteradas vezes essa Corte de Contas já vinha se manifestando pela regularidade da cláusula em debate, por considerar que essa exigência está em consonância com a legislação pátria, sendo o objetivo maior prevenir a Administração Pública da participação de empresas que não tenham o devido comprometimento com o **meio ambiente**, pois trata-se de atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos **ambientais**.

Ocorre que recentemente essa Corte evoluiu o seu entendimento no sentido da necessidade de aceitação do certificado do Instituto do **Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis** (IBAMA) tanto do fabricante quanto do importador de pneus, propiciando uma maior competitividade nos certames licitatórios (...).

Dessa forma, a prática de exigência da Certificação de Regularidade Ambiental junto ao IBAMA emitido apenas em nome do fabricante de pneus tem o condão de limitar a aquisição a somente produtos nacionais, impedindo a competição entre esses e os produtos importados.

(TCE-ES, [Processo n.º 00831/2023-3](#), Rel. Rodrigo Coelho do Carmo, julgado em 05/04/2023)

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

#### **4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PROIBIÇÃO DA PRÁTICA DA PESCA DE ARRASTO TRACIONADA POR EMBARCAÇÕES MOTORIZADAS NA FAIXA MARÍTIMA DA ZONA COSTEIRA GAÚCHA (LEI ESTADUAL Nº 15.223/2018). COMPETÊNCIA CONCORRENTE SUPLEMENTAR DOS ESTADOS-MEMBROS EM TEMA DE PESCA E PROTEÇÃO AMBIENTAL (CF, ART. 24, VI). DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (CF, ART. 225). PRECEDENTE ESPECÍFICO DO PLENÁRIO DESTA CORTE.**

1. Impugna-se a constitucionalidade da vedação estadual à pesca de arrasto motorizado no mar territorial da zona costeira gaúcha, ao fundamento de afronta à competência do Congresso Nacional para “legislar sobre bens de domínio da União” (CF, art. 20, VI, e 48, V). 2. Ao atribuir o domínio do mar territorial brasileiro à União (CF, art. 20, VI) a Constituição outorgou-lhe a titularidade sobre esse bem público essencial e, ao mesmo tempo, submeteu o território marítimo ao regime de direito público exorbitante do direito comum, de modo a atender, com adequação e eficiência, às finalidades públicas a que está destinado. 3. A relação de dominialidade sobre os bens públicos não se confunde com o poder de dispor sobre o regime jurídico de tais bens. As competências legislativas não decorrem, por implícita derivação, da titularidade sobre determinado bem público, mas do sistema constitucional de repartição de competências, pelo



qual os entes da Federação são investidos da aptidão para editar leis e exercer a atividade normativa. 4. O domínio da União (CF, art. 20) não se confunde com seu território. Compreendido como âmbito espacial de validade de uma ordem jurídica (Kelsen), o território da União se estende por todo o espaço terrestre, aéreo e marítimo brasileiro, sobrepondo-se ao território dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de modo que, embora integrando o domínio da União, o mar territorial brasileiro situa-se, simultaneamente, no espaço territorial da União, dos Estados costeiros e dos municípios confrontantes, sujeitando-se, ao mesmo tempo, a três ordens jurídicas sobrepostas: a legislação federal (ou nacional), estadual e municipal. 5. Não cabe à União opor a soberania — cuja titularidade é exclusiva do povo brasileiro (CF, art. 1º, parágrafo único), no plano interno, e da República Federativa do Brasil, na esfera internacional (CF, art. 4º) — contra o Estado do Rio Grande do Sul. Entre a União e o Estado gaúcho não existe hierarquia, subordinação ou dependência, mas apenas autonomia. 6. A competência da União para dispor sobre os “limites do território nacional” (CF, art. 48, V) refere-se apenas aos limites com países estrangeiros, não aos limites entre o chamado “território da União” e os demais entes da Federação. A legislação estadual impugnada não alterou os limites do território nacional, cuja definição resulta da legislação nacional (Lei nº 8.617/1993), editada conforme as diretrizes da Convenção de Montego Bay (Decreto nº 99.165/90). 7. O Plenário desta Suprema Corte reconhece a plena validade jurídico-constitucional da vedação estadual à prática da pesca de arrasto no território marítimo dos Estados situados na zona costeira, forte no art. 24, VI, da Carta Política, no que assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal, competência para legislar concorrentemente sobre pesca, fauna, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente. Precedente específico (ADI 861, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 06.3.2020, DJe 05.6.2020). 8. A Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca riograndense (Lei estadual nº 15.223/2018) observa estrita conformação com as diretrizes e normas gerais da Política Nacional de Pesca e Aquicultura da União (Lei nº 11.959/2009), cujo texto normativo veda expressamente no território marítimo brasileiro a prática de toda e qualquer modalidade de pesca predatória (art. 6º). 9. Legitima-se, ainda, a legislação estadual questionada, em face da LC nº 140/2011, pela qual a União disciplinou as formas de cooperação com os Estados nas ações administrativas decorrentes do exercício das competências comuns relativas à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição, à preservação da fauna e da flora, inclusive marinha (CF, art. 23, VI e VII), delegando competência material aos Estados para formularem suas próprias Políticas Estaduais de Meio Ambiente, notadamente para exercerem o controle ambiental da pesca em âmbito estadual (art. 8º, XX). 10. O Projeto REBYC II-LAC (extinto desde 2020) não ostenta a forma de acordo ou tratado internacional, não possui estatura positiva de lei, nem constitui parâmetro de controle de constitucionalidade das leis nacionais. Trata-se de convênio de intercâmbio de aprendizagem e experiência, firmado entre seis Estados partes da FAO, destinado a contribuir com o aprimoramento das legislações nacionais internas, não consubstanciando, por si mesmo, marco regulatório algum para a disciplina jurídica da atividade pesqueira. 11. A livre iniciativa (CF, art. 1º, IV e 170, caput) não se revela um fim em si mesmo, mas um meio para atingir os objetivos fundamentais da República, inclusive a tutela e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225). 12. Ação conhecida e pedido julgado improcedente.

(STF, [ADI 6218](#), relator Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 03/07/2023, veiculado em 18/08/2023 e publicado em 21/08/2023)

## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**5. PROCESSO CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LOTEAMENTO IRREGULAR OU CLANDESTINO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO. OMISSÃO DO ENTE FEDERADO EM FISCALIZAR E PRESERVAR O MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. INCIDÊNCIA DA**



**SÚMULA 83/STJ. AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA REGULARIZAR OCUPAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO.**

1. O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que "o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva." (AREsp 1.678.232/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 16/8/2021).

2. A conclusão veiculada no acórdão está em harmonia com a orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, incidindo na hipótese o disposto na Súmula 83/STJ.

3. O Tribunal de origem, ao analisar as provas dos autos, concluiu que tanto o Estado quanto o Município de São Paulo foram omissos, porquanto "não adotaram as medidas concretas, eficazes, necessárias e suficientes para a regularização da ocupação, deixando que ela permanecesse como está(...)". Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca de fatos e provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que impede o conhecimento do recurso especial quanto ao ponto. Sendo assim, incide no presente caso a Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(STJ, [AglInt no REsp n.º 1.436.701/SP](#), relator Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 14/08/2023, Dje 18/08/2023)

[Pesquisas Prontas](#)

[Boletim Informativo de Jurisprudência](#)

[Interjuris](#)

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

[Súmulas Selecionadas](#)

---

*Elaboração: Escola de Gestão Pública - Jurisprudência*