



## TESES AMBIENTAIS

### Número 21

Este Boletim de periodicidade trimestral 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. Representação da Lei nº 8.666/93. Exigência de materiais biodegradáveis e especificações não usuais. Possibilidade de adoção de práticas sustentáveis nas contratações públicas. Possibilidade de previsão de características de materiais de qualidade e robustez. Julgamento pela improcedência.
2. Fiscalização realizada pela 3ª Inspeção de Controle Externo acerca da gestão da atividade de exploração de Florestas Plantadas pelo Instituto Água e Terra (IAT). Homologação das recomendações.
3. Auditoria operacional. Infrações ambientais. Processo administrativo. Determinações. Recomendações. Decisão plenária. Planos de ação. Apresentação e aprovação. Monitoramento.
4. Representação. Pregão eletrônico. Registro de preços. Coleta de resíduos sólidos. Irregularidade não comprovada. Improcedência.
5. Ementa: ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 6º e 11-a da lei n. 11.598/2007, alterados pelo art. 2º da medida provisória n. 1.040/2021. Conversão da medida provisória n. 1.040/2021 na lei n.14.195/2021. Inexistência de alteração substancial das normas impugnadas. Ausência de prejuízo pelo não aditamento tempestivo da petição inicial. Conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito. Procedimento automático e simplificado de emissão de alvará de funcionamento e licenças ambientais para atividade de risco médio no sistema de integração Redesim. Vedação de coleta de dados adicionais pelo órgão responsável à realizada no sistema Redesim para a emissão das licenças e alvarás para funcionamento de empreendimentos ambientais. Desobediência ao princípio da prevenção e ao dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da constituição da república). Ação direta julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à constituição.



6. Processual Civil. Administrativo. Agravo em recurso especial. Ambiental. Ação civil pública. Ilegitimidade passiva. Município. Obrigações de fazer. Omissão fiscalizatória. Canil particular clandestino. Maus-tratos aos animais e contaminação do solo. Ciência por mais de uma década. Inação. Dimensão ecológica da dignidade humana. Competência comum. Federalismo cooperativo ambiental. Separação de poderes. Argumento constitucional. Recurso especial. Descabimento. Ausência de prequestionamento. Multa cominatória. Dispositivo legal não indicado. Inépcia recursal.

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**1. Representação da Lei nº 8.666/93. Exigência de materiais biodegradáveis e especificações não usuais. Possibilidade de adoção de práticas sustentáveis nas contratações públicas. Possibilidade de previsão de características de materiais de qualidade e robustez. Julgamento pela improcedência.**

A opção pela aquisição de materiais biodegradáveis, que visam à sustentabilidade do meio ambiente, atende às disposições constantes na Constituição Federal e na Lei nº 8.666/93. Diversos itens dos materiais escolares licitados exigiam a sua confecção em poliestireno reciclado ou com material derivado de PET reciclado, com demonstração através de laudos, inclusive do INMETRO, estando tais exigências de acordo com o sistema normativo pátrio, que permite e incentiva a adoção de aquisições públicas que visem preservar o meio ambiente e propiciar sustentabilidade em sua utilização.

Processo nº 698740/21. Acórdão nº 552/22 - Tribunal Pleno. Relator CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

**2. Fiscalização realizada pela 3ª Inspeção de Controle Externo acerca da gestão da atividade de exploração de Florestas Plantadas pelo Instituto Água e Terra (IAT). Homologação das recomendações.**

1. Diante da ausência de regulamentação da lei que criou o IAT, bem como da não edição de outras normas que devem nortear os procedimentos administrativos, contrariando ao disposto no art. 21 da Lei Estadual nº 20.070/2019, aos princípios da administração pública previstos no art. 37 da Constituição Federal e art. 27 da Constituição Estadual, ainda, as boas práticas de atos administrativos, em razão da falta de priorização das atividades de regulamentação e formalização dos demais atos administrativos necessários à condução das atividades inerentes às florestas plantadas (item 3.1.1 – APA 18743), recomendar que: a) priorize e dê celeridade à elaboração, aprovação e publicação da regulamentação do IAT, uma vez que a Lei estabeleceu o prazo máximo de 90 dias para tal; b) crie normas internas, disciplinando os procedimentos administrativos essenciais à execução de atividades de florestas plantadas.

2. Diante da não realização de estudo de viabilidade econômica e financeira da atividade de exploração de florestas plantadas, sob a gestão do Instituto Água e Terra – IAT, causado pela



ausência de normas internas ou de decisão da alta direção, ao não disciplinar a adoção de estudos prévios à implantação de atividade econômica (estudo de viabilidade), bem como da não adoção de técnicas de gestão compatíveis com a atividade de exploração de florestas plantadas, madeira e resinagem, em desacordo com o art. 37 da Constituição Federal, o art. 27 da Constituição do Estado do Paraná, e não alinhado com as orientações da publicação EMBRAPA Florestas – Perguntas e Respostas (item 3.2.1 – APA 18737), recomendar que: a) edite e implemente Instrução Normativa contendo critérios para a realização de estudos prévios (estudos de viabilidade) à tomada de decisões nas negociações envolvendo os núcleos/fazendas de exploração de madeira e resina.

3. Diante da ausência de apuração dos resultados econômicos da atividade de exploração de florestas plantadas, em desacordo com o disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/1964, da Norma Brasileira de Contabilidade TSP 26/2019 – Ativo Biológico e Produto Agrícola, que não se coaduna com as publicações orientadores da Embrapa Florestas, causada pela ausência de normas editadas pela entidade disciplinando a gestão financeira e administrativa e da não adoção de técnicas de gestão compatíveis com a atividade de exploração de florestas plantadas (item 3.2.2 – APA 18739), recomendar que: a) seja editada e implementada Instrução Normativa contendo critérios para realização de apuração periódica dos resultados econômicos da atividade de exploração de florestas plantadas, e disponibilização dos demonstrativos, para atender aos princípios de publicidade e transparência, além de subsidiar a tomada de decisões.

4. Diante da ausência de Plano de Manejo para as áreas/núcleos de terras, em desacordo ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 27 da Constituição Estadual, bem como o contido no Contrato de Concessão Florestal nº 009/2016 e ainda por não se coadunar com as diretrizes contidas na publicação da Embrapa Florestas, em razão do Instituto não possuir normativa que estabeleça critérios pertinentes à gestão das atividades de exploração de florestas plantadas (item 3.2.3 – APA 18742), recomendar que: a) normatize a gestão das florestas plantadas criando regras de controle e elabore Plano de Manejo, observando especificidade de cada área/fazenda/núcleo de terras, abrangendo inclusive os contratos vigentes.

5. Diante da ausência de controle de entrada e saída de pessoas, veículos, matérias primas e equipamentos nos núcleos de terras, em desacordo ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e art. 27 da Constituição Estadual, bem como, da Cláusula Décima Quinta estabelecida no Contrato de Concessão Florestal nº 009/2016, em razão de o IAT não possuir normas internas e/ou instruções de serviços acerca do tema (item 3.3.1 – APA 18741), recomendar que: a) institua norma interna e/ou instrução de serviços tratando do controle de entrada e saída de pessoas, veículos, matérias primas e material/equipamento, de forma que seja permitido acesso de pessoas devidamente identificadas e previamente autorizadas, bem como a identificação de todos os veículos, sendo para os próprios com a logomarca do IAT e de terceiros com credencial de autorização; b) crie mecanismos de sinalização, indicando que as áreas/núcleos de terras são de uso restrito, sendo proibido o acesso de pessoas não autorizadas; c) realize o arquivamento de todos os registros de controle de entrada e saída, bem como do respectivo cadastro e das autorizações realizadas por pessoa designada.



6. Diante da insuficiência/inadequação no monitoramento do perímetro/divisa de terra dos núcleos, em desacordo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e art. 27 da Constituição Estadual, em razão de o IAT não dispor de normativas internas, procedimentos, instruções técnicas ou ordens de serviços, bem como, não adotar controles eficazes de monitoramento/vigilâncias dos perímetros/divisas de terras do IAT (item 3.3.2 – APA 18745), recomendar que: a) crie normas internas estabelecendo ações/rotinas, mapeamento de áreas vulneráveis de forma a intensificar a vigilância das divisas/perímetros; b) estabeleça nos instrumentos contratuais responsabilidade e competência concorrente de vigilância dos perímetros/divisas das terras/núcleos, entre o IAT e os contratados.

7. Diante da ausência de avaliação/reavaliação de ativos, imóveis (fazendas) e inventário de florestas (plantações de pinus e reservas), em desacordo ao disposto nos artigos 85, 94, 95, 96, 101, 104, 105 e 106 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como o contido no item 3.3.3 – Prazos, do anexo a Portaria nº 548/2015, do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional, causado pela ausência de normas internas disciplinando a gestão e avaliação periódica de ativos e bens núcleos/fazendas e da não adoção de técnicas de gestão compatíveis com a atividade de exploração de florestas plantadas (item 3.3.3 – APA 18740), recomendar que: a) edite e implemente Instrução Normativa contendo critérios e determinando prazos para realização de inventário florestal e avaliação dos ativos, de modo a evidenciá-los adequadamente, para que possa gerar informações necessárias à tomada de decisões, bem como subsidiar adequadamente a formação de preços nos processos licitatórios.

8. Diante da fragilidade na formalização e na execução dos contratos, em desacordo ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e art. 27 da Constituição Estadual; à Cláusula 13ª do Contrato nº 009/16; ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório; ao art. 54, XI, art. 57, § 2º, art. 66 e art. 67 §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 8.666/1993, em razão de falhas na elaboração dos procedimentos de licitações e conseqüentemente nas minutas de contratos, falta de cláusulas elementares e essenciais inerentes aos contratos como a previsão do fiscal do contrato e da não realização de ajuste contratual, quando da extinção de um instituto/entidade e criação da sucessora que passa a ser responsável pelo contrato (item 3.4.1 – APA 18735), recomendar que: a) crie uma força tarefa juntamente com a Procuradoria Geral do Estado, designando equipe para proceder revisões e alterações necessárias nos contratos vigentes, bem como reforço na equipe jurídica para novos procedimentos licitatórios e elaboração de contratos que o IAT venha firmar por meio de concessões de ativos florestais à iniciativa privada; b) observe, quando da elaboração dos contratos, itens elementares e indispensáveis, tais como: gestor e fiscal do contrato, cláusulas de prorrogação, vinculação de plano de manejo estabelecido pelo IAT, entre outros, observando a natureza do objeto contratado.

9. Diante das fragilidades na fiscalização e controle da produção de resina e madeira, em desacordo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e art. 27 da Constituição Estadual, bem como, com o parágrafo único da Cláusula Décima Quinta do Contrato de Concessão Florestal nº 009/2016, em razão do IAT não ter instituído através de instrução normativa e/ou ordem de serviço regras de governança e controle de produção (item 3.4.2 – APA 18746),



recomendar que: a) estabeleça regras de governança para execução das atividades de controle por meio de instrução normativa e/ou ordem de serviço, de forma a contemplar os seguintes procedimentos, quais sejam: plano de trabalho anual por área/núcleo; emissão de romaneios evidenciando os critérios do contrato para toda produção; emissão de documentos fiscal para acompanhamento do transporte; emissão de relatórios com fechamento mensais dos controles de produção de resina e madeira firmados por servidor designado, ainda o arquivamento dos documentos de controle de produção em local adequado; b) crie mecanismos adequados de atualização permanente da dinâmica de utilização das propriedades do IAT, indicando a área total, plantada, a plantar (ociosa), reserva legal e preservação permanente.

10. Diante da ausência de segregação nas funções administrativas, contábeis e financeiras, na gestão dos contratos de exploração de florestas, contrariando ao disposto nos procedimentos de controle previstos nas Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público – INTOSAI, tendo em vista que atualmente o Departamento de Contabilidade é responsável pela verificação/apuração das quantidades produzidas e cálculo dos valores de cada contrato, além de proceder os registros contábeis e financeiros (item 3.4.3 – APA 18744), recomendar que: a) edite e implemente, Instrução Normativa, contendo critérios e determinando prazos para que seja observada o princípio de segregação de funções, disciplinando as competências de cada unidade, de forma evitar sobreposição de atribuições, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas; b) designe formalmente os responsáveis pela verificação/apuração das quantidades produzidas e cálculo dos valores de cada contrato de exploração de madeira, resina e outros. Homologadas as recomendações acima explicitadas, deverá ser emitida determinação ao Instituto Água e Terra (IAT) e a Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (SEDEST) para que, em um prazo de 30 (trinta) dias, elabore e apresente nestes autos, Plano de Ação contendo as medidas a serem adotadas, os responsáveis e os prazos para execução, com vistas à sua implementação.

Processo nº 761214/21 – Acórdão 146/22 – Tribunal Pleno. Relator CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

### **3. Auditoria operacional. Infrações ambientais. Processo administrativo. Determinações. Recomendações. Decisão plenária. Planos de ação. Apresentação e aprovação. Monitoramento.**

O TCE/SC conheceu e aprovou os Planos de Ação apresentados pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA e do Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema, com fulcro no art.7º, §1º, da Resolução nº TC-0079/2013, tendo a natureza de compromisso acordado entre as entidades auditadas e o Tribunal de Contas do Estado, conforme prevê o art.8º, parágrafo único, da mesma Resolução.

O Tribunal também determinou o monitoramento do cumprimento da Decisão nº 1191/2019 e do compromisso assumido nos Planos de Ação, e que por ocasião do monitoramento, a coleta de



informações sobre o estágio de estruturação das Juntas Administrativas Regionais de Infrações Ambientais, à luz do que dispõem os artigos 16 e 17 do Código Ambiental do Estado, regulamentados pelo Decreto Estadual nº 403/2015, além do intercâmbio de informações com a 22ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital, de modo a maximizar a eficácia desta auditoria em conjunto com as fiscalizações conduzidas nos Inquéritos Civis nºs 06.2017.00001331-7 e 06.2016.00000552-4

Trata-se de auditoria operacional que analisou o processo administrativo de apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente, no âmbito do Instituto Estadual do Meio Ambiente (IMA) e no Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema). A auditoria in loco ocorreu nos Municípios de Florianópolis e Tubarão.

De acordo com o Relator, a auditoria enfrentou três questões, a saber, 1) se o IMA possui mecanismos de gestão e controle dos processos de fiscalização ambiental na fase administrativa, 2) a capacidade do sistema Gaia de permitir o acompanhamento e controle do fluxo processual da fiscalização ambiental, e 3) a existência de mecanismos no Consema para a gestão e controle dos processos de fiscalização ambiental na fase recursal.

Para o Relator, "a fase de monitoramento é curial a avaliação do funcionamento do Sistema Gaia, até mesmo porque a superação do problema referente à morosidade processual pressupõe a automatização de fluxos e etapas, níveis de segurança de sistema e alertas para o descumprimento de prazos. Logo, a verificação das melhorias é um dos pontos principais da averiguação a ser feita".

[Auditoria Operacional. Processo nº 1700740641](#). Relator Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca.

#### **4. Representação. Pregão eletrônico. Registro de preços. Coleta de resíduos sólidos. Irregularidade não comprovada. Improcedência.**

O TCE/SC considerou improcedentes os fatos representados em relação ao edital de Pregão Eletrônico cujo objeto consta do registro de preços lançado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, em face da não configuração das irregularidades apontadas.

Trata-se de Representação formulada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), comunicando supostas irregularidades em edital do Pregão Eletrônico para a contratação de serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos Classe II-A (fração rejeito) e de coleta especial, pelo período de 12 (doze) meses.

O Relator apontou que a Representante sustentou que o procedimento utilizado no Pregão Eletrônico não seria compatível com o objeto pretendido, pois o art. 3º-C, da Lei n. 14.026/20 determina que referidos serviços são de natureza pública especializada, o que impossibilitaria o manejo do pregão eletrônico.



O Relator esclareceu que a titularidade da coleta de resíduos sólidos e demais serviços correlatos, no âmbito do Município de Florianópolis, pertence à Companhia de Melhoramentos da Capital (COMCAP). "A COMCAP, criada como empresa de economia mista, tem por objetivo gerir alguns serviços no Município, de modo que em 1976, assumiu a prestação dos serviços de coleta de resíduos e de varrição de ruas, capinação, remoção e limpeza de valas a céu aberto. Em julho de 2017 foi transformada em autarquia, o que implica dizer que, em Florianópolis, os serviços de manejo de resíduos e de limpeza urbana são executados pelo regime de prestação direta, conforme disposto no art. 175, da Constituição Federal", complementou.

Para o Relator, "a prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos é de titularidade da autarquia municipal. A realização de licitação para registro de preços visando à contratação de empresa, em caso de necessidade excepcional, como ocorre na hipótese de paralizações promovidas pela autarquia, não transfere a titularidade do serviço ao ente privado. Os serviços de coleta de resíduos sólidos podem ser enquadrados como serviços comuns, cujas ações têm natureza objetivamente padronizáveis, o que autoriza a adoção do pregão".

[Representação - art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Processo nº 2100617154.](#) Relator Conselheiro Cesar Filomeno Fontes.

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**5. Ementa: ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 6º e 11-a da lei n. 11.598/2007, alterados pelo art. 2º da medida provisória n. 1.040/2021. Conversão da medida provisória n. 1.040/2021 na lei n.14.195/2021. Inexistência de alteração substancial das normas impugnadas. Ausência de prejuízo pelo não aditamento tempestivo da petição inicial. Conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito. Procedimento automático e simplificado de emissão de alvará de funcionamento e licenças ambientais para atividade de risco médio no sistema de integração Redesim. Vedação de coleta de dados adicionais pelo órgão responsável à realizada no sistema Redesim para a emissão das licenças e alvarás para funcionamento de empreendimentos ambientais. Desobediência ao princípio da prevenção e ao dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da constituição da república). Ação direta julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à constituição.**

1. Conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito: prescindibilidade de novas informações. Princípio da razoável duração do processo. Precedentes. 2. A ausência de aditamento à petição inicial não importa no prejuízo da ação quando não constatada alteração substancial das normas impugnadas. Precedentes. 3. São inconstitucionais as normas pelas quais simplificada a obtenção de licença ambiental no sistema responsável pela integração (Redesim) para atividade econômica de risco médio e vedada a coleta adicional de informações pelo órgão responsável à realizada no sistema Redesim para a emissão das licenças e alvarás para o funcionamento do empresário ou da pessoa jurídica, referentes a empreendimentos com impactos ambientais. Não aplicação das normas questionadas em relação às licenças ambientais. 4. Ação direta conhecida quanto ao disposto no art. 6º-A e inc. III do art. 11-A da Lei n. 14.195/2021, decorrentes da conversão, respectivamente, do art. 6º e inc. II do art. 11 da



Medida Provisória n. 1.040/2021. Julgamento de mérito. Parcial procedência do pedido do pedido para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 6º-A e ao inc. III do art. 11-A da Lei n. 14.195/2021 no sentido de excluir a aplicação desses dispositivos às licenças em matéria ambiental.

(ADI 6808, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28/04/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-139 DIVULG 13-07-2022 PUBLIC 14-07-2022).

## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**6. Processual Civil. Administrativo. Agravo em recurso especial. Ambiental. Ação civil pública. Ilegitimidade passiva. Município. Obrigações de fazer. Omissão fiscalizatória. Canil particular clandestino. Maus-tratos aos animais e contaminação do solo. Ciência por mais de uma década. Inação. Dimensão ecológica da dignidade humana. Competência comum. Federalismo cooperativo ambiental. Separação de poderes. Argumento constitucional. Recurso especial. Descabimento. Ausência de prequestionamento. Multa cominatória. Dispositivo legal não indicado. Inépcia recursal.**

1. Descabe a análise, em recurso especial, de pretensão fundada diretamente em dispositivo constitucional. Ademais, a matéria carece de prequestionamento. Hipótese das Súmulas n. 284/STF (É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia) e 356/STF (O ponto omissivo da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento).

2. No que tange à multa cominatória, a falta de indicação do dispositivo de lei federal apto a sustentar a tese recursal inviabiliza seu conhecimento, nos termos da Súmula n. 284/STF (É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia).

3. Hipótese fática em que a municipalidade omitiu-se por 13 (treze) anos na solução da existência de canil clandestino que impunha maus-tratos a mais de 100 (cem) animais, verificando-se, ainda, contaminação do solo e instalação ilícita de poço para abastecimento de água.

4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a tutela ambiental é dever de todas as esferas de governo, à luz do princípio do federalismo cooperativo ambiental consolidado na Lei Complementar n. 140/2001. A omissão na fiscalização e mitigação dos danos enseja a imposição judicial de obrigações positivas para a administração a fim de solucionar o problema cuja extensão temporal e quantitativa revela afronta à dimensão ecológica da dignidade humana.

5. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento.



STJ. Processo AREsp 2024982 / SP AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. Relator Ministro OG FERNANDES . DJe 24/06/2022.

**Acesse também:**

[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*