

DA IMPRESCRITIBILIDADE EM PROCESSOS DE CONTAS COM REFLEXO AMBIENTAL



Maria Cecília Borges

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Professora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo e de Direito Administrativo em cursos jurídicos.

Tainá Marques Rabelo

Pós-graduada em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela UFMG. Servidora pública do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

OS PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO FUNDAMENTO DA IMPRESCRITIBILIDADE EM PROCESSOS DE CONTAS COM REFLEXO AMBIENTAL

Com a Constituição da República de 1988 (CR/88), o Direito Ambiental passou a ter *status* de direito fundamental e a receber um tratamento especial, uma vez que a Carta Magna cuidou especificamente do meio ambiente, em seus diferentes aspectos, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo¹.

Para a tutela do meio ambiente, portanto, surge o Direito Ambiental enquanto ramo jurídico autônomo, que, conforme leciona Édis Milaré², consiste em “um complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”.

Marcos Paulo de Souza Miranda explica que a divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem tem apenas o objetivo de facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido. Nesse sentido, podemos falar em: meio ambiente natural ou físico (CR/88, art. 225), meio ambiente do trabalho (CR/88, art. 200, VIII), meio ambiente artificial ou construído (CR/88, art. 225 e 182) e meio ambiente cultural, este integrado pelo patrimônio histórico-cultural e pelas sínteses culturais que compõem o universo das práticas sociais das relações de intercâmbio entre o homem e a natureza ao longo do tempo (CR/88, art. 216 e 225)³.

1 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 mar. 2025.

2 MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 258.

3 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 15.

O Direito Ambiental tem por base diversos princípios fundamentais, que orientam a atuação do Estado e das instituições fiscalizadoras⁴. Por não ser escopo do presente artigo adentrar especificamente em cada um deles, elege-se, para fins da análise que ora se pretende, quatro princípios que conduzem a proteção ambiental e norteiam a aplicação do instituto da responsabilidade civil ambiental. São eles: os princípios da precaução e prevenção, do poluidor-pagador, da reparação integral e da participação ou da cooperação.

Quanto aos *princípios da precaução e prevenção*, Édis Milaré⁵ diferencia as expressões semânticas indicando que *prevenção* se refere a riscos ou impactos certos, isto é, já conhecidos pela ciência, enquanto a *precaução* se ocupa de riscos ou impactos incertos, desconhecidos. Apesar dessa diferença, a ideia central de ambos é a de que se devem priorizar medidas que reduzam ou eliminem as causas de ações suscetíveis de afetar a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a boa qualidade de vida, direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

Por sua vez, o *princípio do poluidor-pagador* estabelece que quem causa danos ambientais deve arcar com os custos da reparação ao meio ambiente, que, de acordo com o entendimento de Annelise Monteiro Steigleder⁶, compõe o fundamento inicial da responsabilidade civil ambiental.

O *princípio da reparação integral* assenta que a lesão causada ao meio ambiente deve ser restaurada em sua plenitude⁷, princípio que guarda estreita relação com os da vedação da salvaguarda deficiente e da máxima proteção ambiental.

Por fim, o *princípio da participação ou cooperação* determina a responsabilidade de todos, aí incluído o poder público em suas diferentes esferas e funções, para agir e garantir a proteção ambiental.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro aderiu à obrigação da reparação integral dos danos ambientais, conforme preceitua a CR/88, previsão que já constava da Política Nacional do Meio Ambiente⁸.

Dessa forma, a tutela do meio ambiente deve ser *integral e prioritária*, de modo a garantir que o poder público sempre exerça o dever de agir para, prioritariamente, proteger o meio ambiente e evitar a ocorrência de dano ambiental; e, uma vez que esse aconteça, buscar imediatamente restaurar o equilíbrio ambiental, o que inclui a obrigação permanente de reparação dos danos ambientais e de retorno do meio ambiente ao seu *status quo ante*.

A IMPRESCRITIBILIDADE DO DANO AMBIENTAL

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema nº 999, consolidou o entendimento de que a pretensão de reparação civil de dano ambiental é imprescritível. Em consonância com a Corte Suprema, o

4 Consolidados nos Enunciados da I Jornada de Direito do Patrimônio Cultural e Natural do Conselho da Justiça Federal – Centro de Estudos Judiciários, 2023. https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/direito-do-patrimonio-cultural-e-natural/?_authenticator=ecdd75147a8b663d9c8abc5ac549d93eed8e44e8. Acesso em: 8 abr. 2025.

5 MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 266.

6 STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 168.

7 A lesão causada ao meio ambiente deve ser restaurada em sua plenitude ou, em sua impossibilidade, deve-se ao menos garantir a conversão em indenização pecuniária, a ser revertida a fundo de defesa de direitos difusos, devendo os recursos ser destinados à reconstituição dos bens lesados, conforme art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

8 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 16509, 2 set. 1981.

Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou entendimento no sentido de que a pretensão de reparação do dano ambiental não é atingida pela prescrição, em função da essencialidade do meio ambiente⁹.

Tais precedentes decorrem da natureza difusa e coletiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pelos supracitados dispositivos da Carta de 1988. Outrossim, reforçam que a prescrição não pode ser aplicada às ações que busquem a recomposição do meio ambiente degradado, pois o dano ambiental pode gerar impactos permanentes e irreversíveis. Assim, admitir a prescrição significaria incentivar a degradação e comprometer o direito das presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, a imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental impede que a degradação ambiental resulte em impunidade, garantindo que o princípio do poluidor-pagador seja efetivado; bem como protege os direitos das futuras gerações, concretizando os princípios da prevenção e da precaução, além de assegurar que a proteção ambiental não seja enfraquecida pelo decurso do tempo, garantindo o cumprimento dos princípios da máxima proteção ambiental, da reparação integral e da participação.

Portanto, evidencia-se que a imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental não é apenas uma decisão jurídica, mas, sobretudo, uma exigência constitucional e principiológica, o que determina que a proteção do meio ambiente seja plena e contínua, bem como efetivada pelo poder público, inclusive pelos órgãos de controle externo, no exercício de sua competência constitucional.

O CONTROLE EXTERNO E A FISCALIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS COM IMPACTO AMBIENTAL: CARTA DA AMAZÔNIA DE 2010

Os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial na proteção ambiental, atuando no controle externo das contas públicas atreladas à gestão pública ambiental. Essa competência restou evidente com a edição da Carta da Amazônia, de 2010¹⁰, elaborada durante o I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, que estabeleceu diretrizes para que tais instituições contribuam ativamente para a governança ambiental.

A Carta reconhece que a degradação ambiental compromete a sustentabilidade e os direitos fundamentais das populações. Assim, destaca que os Tribunais de Contas devem, nos limites de suas competências institucionais, avaliar o impacto ambiental das políticas públicas, controlar o uso de recursos destinados à preservação ambiental e auditar contratos administrativos que envolvam exploração de recursos naturais.

Além disso, o documento enfatiza que a atuação dos Tribunais de Contas deve ser precautória e preventiva, e não apenas repressiva. Isso significa orientar gestores públicos na adoção de medidas sustentáveis, impulsionar governos a agir preventivamente e promover as devidas fiscalizações das contas públicas associadas à gestão ambiental de forma regular.

Outro ponto crucial da Carta da Amazônia é a necessidade de garantir a efetividade das normas ambientais. Os Tribunais de Contas devem assegurar que as normas constitucionais, bem como leis ambientais nacionais e internacionais, sejam cumpridas, promovendo auditorias ambientais e responsabilizando gestores públicos por omissões que prejudiquem o meio ambiente.

9 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.641.167/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 20 mar. 2018.

10 Disponível em: https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/carta_da_amazonia.pdf. Acesso em 7 mar. 2025.

Dessa forma, a Carta da Amazônia reforça que os Tribunais de Contas não são apenas órgãos de fiscalização financeira, mas atores estratégicos na defesa ambiental, contribuindo para a sustentabilidade e a governança ecológica na administração pública, uma vez que possuem o dever-poder de fiscalizar as contas públicas relacionadas à gestão ambiental.

IMPRESCRITIBILIDADE EM PROCESSOS DE CONTAS COM REFLEXOS AMBIENTAIS

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionalmente responsáveis pelo controle externo da administração pública, fiscalizando a aplicação dos recursos públicos, a juridicidade, a eficiência e a economicidade dos atos, contratos administrativos e demais instrumentos públicos. Tradicionalmente, sua atuação está ligada à fiscalização financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional da administração pública, de seus agentes e de todos aqueles que façam a gestão de bens e valores públicos, nos termos do art. 70 e seguintes da CR/88.

A busca pela efetividade dos direitos e princípios fundamentais – e, consequentemente, do Direito Ambiental e da governança pública – exige que as funções dos Tribunais de Contas abarquem também, nos termos da Carta da Amazônia de 2010, a fiscalização dos recursos públicos que causem qualquer impacto ao meio ambiente, em todas as suas dimensões.

Diante disso, em decorrência da expansão da proteção ambiental, torna-se imperiosa a *interpretação sistemática* do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso lembra que “o intérprete situa o dispositivo a ser interpretado dentro do contexto normativo geral e particular, estabelecendo as conexões internas que enlaçam as instituições e as normas jurídicas”¹¹.

Ressalta-se que não se defende ampliação de competência constitucional das Cortes de Contas. O que se propõe, por determinação do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 999, é que, caso se verifique, em ato, contrato administrativo ou instrumento congênere apreciado em processos de contas, impactos, reflexos ou danos ambientais coletivos, seja reconhecida a imprescritibilidade dos danos apurados nesses processos. Isso porque, para a consecução das finalidades constitucionais, deve-se realizar uma interpretação efetiva da atuação do controle externo, considerando os princípios informadores do Direito Ambiental e dos precedentes jurisprudenciais das cortes superiores.

Por essa razão, quando um ato ou contrato administrativo resulta, direta ou indiretamente, em dano ambiental, dois desdobramentos devem ser realizados. A primeira reside em que as Cortes de Contas, no âmbito de suas competências constitucionais, avaliem a regularidade dos instrumentos e determinem a responsabilização dos envolvidos, garantindo que as políticas públicas respeitem a legislação ambiental, consubstanciadas em normas constitucionais, infraconstitucionais e internacionais. A segunda consiste em que a imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental coletivo deve ser extensiva à imprescritibilidade do dano ao erário nesses casos específicos.

Nesse sentido, ao desempenharem um papel fundamental na fiscalização da aplicação de recursos públicos que possam causar impactos ambientais coletivos, decorrentes de instrumento administrativo irregular, deverão atuar ainda com mais rigor em face dos direitos fundamentais envolvidos, o que implica o reconhecimento da imprescritibilidade em referidos processos de contas.

11 BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 127.

Desse modo, em licitações e contratações administrativas ou atos administrativos com impacto ambiental, no que se refere tanto a condutas comissivas quanto a condutas omissivas, a atuação fiscalizatória deve considerar não apenas a juridicidade e economicidade dos gastos públicos, mas, também, a observância das normas ambientais, com o objetivo de assegurar a adequada destinação dos recursos, bem como a proteção do interesse público e dos direitos fundamentais.

A correta destinação de verbas públicas para políticas ambientais é dever do Estado, além de direito da coletividade, e, por essa razão, impõe o dever de fiscalização do Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas, conforme previsto nos artigos 70 e seguintes, 130, 182, 196, 200, VIII, 216 e 225 da CR/88.

Assim, se o objeto do ato ou contrato administrativo analisado pelo Tribunal de Contas causar impacto ambiental coletivo, devido à má gestão dos recursos públicos que acarretem desvio de finalidade ou omissão no cumprimento de determinações, sejam elas ambientais ou contratuais, no âmbito da esfera de atuação das Cortes de Contas, a atuação do controle externo pode ocorrer independentemente do decurso do tempo.

Essa relação, portanto, permite que os Tribunais de Contas exijam a recomposição dos cofres públicos, nos limites de sua competência constitucional, aplicando-se a imprescritibilidade aos processos de contas quando o objeto do ato ou contrato fiscalizado trazer como reflexo dano ambiental.

CONCLUSÃO

A relação entre os princípios informadores do Direito Ambiental e a imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental é direta e essencial para a proteção do meio ambiente, ou seja, a partir da exegese dos princípios ambientais, extrai-se a fundamentação jurídico-constitucional à tese de que a obrigação de reparar danos ambientais não pode ser limitada pelo tempo.

Ademais, com base em uma interpretação sistemática, entende-se que a aplicação da imprescritibilidade nos processos de contas, quando o objeto de fiscalização é ato ou contrato com reflexo ambiental, é uma medida necessária para garantir a efetividade da proteção ambiental e coibir a impunidade.

Se de atos administrativos, contratos públicos ou instrumentos congêneres resultarem reflexamente degradação ambiental, a atuação fiscalizadora dos Tribunais de Contas, realizada em razão da má gestão administrativa e ambiental, poderá ocorrer a qualquer tempo. Isso porque o interesse tutelado não é apenas patrimonial, mas relacionado a direito fundamental, que envolve a proteção do meio ambiente, um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, em todas as suas dimensões, nos termos da Constituição da República.

Permitir a prescrição nesses casos seria frontalmente contrário aos princípios ambientais e ao próprio papel fiscalizador dos Tribunais de Contas, fragilizando a governança ambiental e comprometendo o direito fundamental ao meio ambiente.

Dessa forma, a imprescritibilidade deve ser aplicada tanto para garantir que os danos ambientais sejam reparados integralmente, independentemente do tempo decorrido desde sua ocorrência, quanto para garantir o ressarcimento dos mal geridos recursos públicos atrelados à gestão ambiental.