Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE

doi.org/10.51891/rease.v12i11.32784

CONTROLE EXTERNO E O PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL: POSSIBILIDADES E LIMITES DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA TUTELA DO BIOMA AMAZÔNICO

EXTERNAL AUDIT AND ENVIRONMENTAL POLICE POWER: POSSIBILITIES AND LIMITS OF THE COURTS OF ACCOUNTS IN THE PROTECTION OF THE AMAZON BIOME

Pedro Henrique Silva de Farias Gonçalves[1]
Cássio André Borges dos Santos[2]

RESUMO: Este artigo analisa a dualidade entre o poder de polícia ambiental, inerente aos órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), e as atividades relativas ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, com o foco no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) como estudo de caso. Pergunta-se se o poder de polícia ambiental pode ser exercido pelos Tribunais de Contas ou se o seu modo de atuar deve limitar-se ao controle de legalidade, legitimidade e economicidade dos órgãos ambientais, ou se podem e devem exercer o controle finalístico sobre esses órgãos. Foi utilizado o método dedutivo, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, voltada para a análise das decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo TCE-AM no período de 2016 a 2026. Identificou-se, ainda, a linha minoritária que multa agentes públicos por omissão no combate a queimadas e fundamenta a grave infração à norma legal nos arts. 23 e 225 da Constituição Federal (CRFB/88), fundamento que não preenche a tipicidade exigida para a sanção. Concluiu-se que as Cortes de Contas atuam em um segundo nível de controle da gestão ambiental, e sustenta-se, de maneira autoral, que a Lei nº 15.190/2025 tende a intensificar a pressão por uma atuação mais incisiva das Cortes de Contas.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Poder de polícia ambiental. Controle externo. Amazônia. Licenciamento ambiental.

ABSTRACT: This article analyzes the duality between the environmental police power, inherent to the agencies that comprise the National Environmental System (Sisnama), and the external oversight activities carried out by Courts of Accounts, using the Court of Accounts of the State of Amazonas (TCE-AM) as a case study. It questions whether the environmental police power can be exercised by Courts of Accounts, whether their scope of action should be limited to overseeing the legality, legitimacy, and economic efficiency of environmental agencies, or whether they can and must exercise finalistic oversight over those agencies. A deductive method was employed, involving documentary and bibliographic research focused on the analysis of decisions issued by the Federal Court of Accounts (TCU) and the TCE-AM between 2016 and 2026. A minority perspective was also identified, in which public officials are fined for failing to take action against forest fires, a stance that grounds such serious legal violations in Articles 23 and 225 of the 1988 Federal Constitution (CRFB/88), a basis that does not meet the specific legal requirements for the imposition of sanctions. It was concluded that Courts of Accounts operate at a secondary level of environmental management oversight. Furthermore, it is argued that Law No. 15.190/2025 is likely to intensify pressre for these Courts of Accounts to adopt a more incisive approach.

[1] Graduando em Direito. Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).
[2] Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra e em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Orientador.

Keywords: Court of Accounts. Environmental police power. External audit. Amazon. Environmental licensing.

1 INTRODUÇÃO

A preservação da Amazônia não é mais exclusiva dos órgãos ambientais. No mês de outubro de 2023, o Estado do Amazonas registrou 2.684 focos de calor em apenas 10 dias, e diversas cidades conviveram com a intensa fumaça das queimadas por meses, em atenção ao estudo sobre a atuação ambiental do TCE-AM baseado em levantamento do Greenpeace Brasil (GOMES et al., 2026, p. 20).

A análise do cenário amazônico não é somente ilustrativa. Na estiagem de 2023, Lábrea e Boca do Acre lideraram o número de focos de calor no Estado, e a qualidade do ar de Manaus, capital do Estado, foi considerada a segunda pior do mundo (GOMES et al., 2026, p. 20). Em sede de apreciação das contas do governo de 2022, o TCE-AM já havia apontado o "risco iminente de ineficácia das ações dos órgãos de gestão e de polícia ambiental" no enfrentamento das queimadas (GOMES et al., 2026, p. 17). No âmbito federal, o TCU recomendou a adoção de medidas para restabelecer a capacidade operacional de fiscalização do IBAMA na Amazônia Legal (BRASIL, 2021). Esse déficit de capacidade fiscalizatória expõe a urgência da pergunta acerca dos limites de atuação das Cortes de Contas, pois é possível que, quando os órgãos ambientais falham, cresça a expectativa de que o controlador ocupe esse espaço.

Os Tribunais de Contas passaram a ocupar espaço crescente nesse debate. Lima (2016, p. 45) observa que Ruy Barbosa, ao defender a criação do TCU, jamais cogitaria que, no limiar do século XXI, a instituição estaria envolvida com temas como mudanças climáticas, desflorestamento e licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura. Surge a questão relativa ao limite da competência dos Tribunais de Contas em uma matéria cuja execução a CRFB/88 e a legislação dispuseram a outros órgãos.

A discussão se agudiza no poder de polícia ambiental, tendo em vista que licenciar, fiscalizar, lavrar autos de infração e aplicar sanções administrativas a quem degrada o meio ambiente dizem respeito às atribuições dos órgãos do Sisnama, organizados pela Lei Complementar (LC) nº 140/2011. Os Tribunais de Contas, por sua vez, exercem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração, em face da legalidade, legitimidade e economicidade (arts. 70, 71 e 75 da CRFB/88). Quando a Corte de

Contas suspende uma licença ambiental ou multa um gestor por omissão em matéria ambiental, questiona-se se há aproximação do poder de polícia ambiental.

Surge, assim, o problema da pesquisa: os Tribunais de Contas, em especial o TCE-AM, podem exercer o poder de polícia administrativa ambiental, ou a sua competência se restringe ao controle de legalidade, legitimidade e economicidade da gestão ambiental realizada pelos órgãos do Sisnama, ou se podem e devem exercer o controle finalístico sobre esses órgãos? Trabalha-se com a hipótese de que a segunda alternativa é a correta: as Cortes de Contas não possuem o poder de polícia ambiental e atuam como controladoras de segundo nível, isto é, controlam a gestão de quem detém esse poder.

Adotou-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica sobre controle externo, poder de polícia e competências sancionatórias, pesquisa documental na legislação pertinente e análise de decisões. Na seara federal, examinaram-se as deliberações do TCU em matéria ambiental. Na seara estadual, analisaram-se as decisões por meio do portal de jurisprudência do TCE-AM, com doze expressões de busca que resultaram em 296 decisões de cunho ambiental, das quais 48 mencionavam a palavra "multa" na ementa; foram examinadas individualmente 32: as 20 mais recentes com multa aplicada a gestores públicos e as 12 mais recentes sem multa. A análise empírica demonstra como os Tribunais de Contas lidam com a gestão ambiental dos órgãos do Sisnama, do ponto de vista finalístico, e confirma a leitura normativa proposta. O direito comparado foi usado apenas como contraste institucional, sem pretensão de equivalência.

O artigo é dividido em quatro partes, além da introdução e considerações finais. Primeiramente são apresentados os fundamentos e instrumentos do controle externo ambiental. Após, é delimitado o poder de polícia ambiental, sua titularidade e os limites da competência sancionatória dos Tribunais de Contas. Além disso, é analisada a prática decisória do TCU e do TCE-AM. Por fim, é discutida a Lei nº 15.190/2025 como fator ainda não enfrentado pela literatura consultada.

2 O CONTROLE EXTERNO E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

A competência ambiental dos Tribunais de Contas não advém de norma específica, mas da análise da combinação das atribuições gerais de controle com o dever de proteção estipulado no art. 225 da CRFB/88. O art. 70 submete a Administração à fiscalização quanto à legalidade, legitimidade e economicidade; o art. 71 detalha as competências do TCU e o art. 75 estende esse modelo, no que couber, aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (BRASIL, 1988).

Tavares e Queiroz (2025, p. 144) situam a competência ambiental no dever-poder de fiscalização da gestão patrimonial, exercido por meio de auditorias, e afirmam que a visão do meio ambiente como patrimônio público convoca o controle externo a fiscalizar os resultados das políticas ambientais, "sem que isso signifique ativismo, abuso de prerrogativas ou disfuncionalidade". Torres, Araújo e Santos (2025, p. 354) acrescentam que a atuação das Cortes de Contas em questões ambientais encontra respaldo sempre que houver aplicação, direta ou indireta, de recursos públicos, e invocam a imagem do "toque de Midas" atribuída a Fernando Facury Scaff.

Quanto aos critérios de controle, Lima (2016, p. 48) sustenta que o controle externo da gestão ambiental é essencialmente patrimonial, voltado para a preservação do patrimônio ambiental, e operacional, relacionado à efetividade das políticas públicas, e que, embora a legalidade esteja sempre presente, ganham relevo os exames de legitimidade e economicidade. O autor também descreve a dimensão ambiental da atuação dos Tribunais de Contas a partir de três atribuições: o exame da legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos do Sisnama, a fiscalização de entes públicos com atividades de impacto ambiental e o controle da aplicação de recursos repassados, de financiamentos a particulares e de renúncias de receita (LIMA, 2016, p. 49). A primeira dessas atribuições já indica o lugar da Corte em relação ao Sisnama: o objeto do controle é a gestão dos órgãos ambientais. Ramalho e Pinto (2024, p. 108) balizam esse controle de legitimidade pelo planejamento estatal, que permite ao Tribunal confrontar os resultados e os custos da execução com as metas inscritas nas leis orçamentárias e planos setoriais.

Existem vertentes doutrinárias que avançam em direção a um controle de sustentabilidade. Para Cunda e Almeida (2025, p. 152), o dever constitucional de sustentabilidade presente nos arts. 3º, 170 e 225 da CRFB/88, somado aos princípios do art. 37, 70 e seguintes, torna a sindicabilidade das emergências climáticas pelos Tribunais de Contas um postulado constitucional. As autoras elencam a ADPF nº 708 a fim de sustentar que a emergência climática deve ser concebida como a "antessala de todas as outras" (CUNDA; ALMEIDA, 2025, p. 161). Anteriormente, Cunda (2020, p. 323) defendia que as Cortes de Contas devem atentar-se não apenas para atos comissivos contrários ao dever de sustentabilidade, mas também para omissões específicas e flagrantemente inconstitucionais.

Os instrumentos para as Cortes de Contas são variados, vez que o guia de auditoria ambiental da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

organiza a matéria em auditorias de desempenho, conformidade e financeiras, e ressalta que as orientações se aplicam de acordo com o mandato e as responsabilidades de cada entidade, cujo escopo varia conforme marco legal nacional (INTOSAI WGEA, 2025, p. 3-4). No direito brasileiro, somam-se às auditorias as determinações e recomendações, as cautelares e julgamentos de contas. No TCE-AM, por exemplo, o art. 42-B da Lei Orgânica autoriza o relator a determinar a sustação do ato impugnado e a suspensão de procedimentos, e sujeita o descumprimento injustificado à multa, nos termos do art. 308, II, "a" do Regimento Interno c/c art. 54, II, "a", da Lei Orgânica (GOMES et al., 2026, p. 18-19). Garbaccio et al. (2020, p. 1) acrescentam a tomada de contas especial, o poder geral de cautela e o termo de adoção de providências como meios de tutelar o meio ambiente.

Jacoby Fernandes (2016, p. 305-306) já registrava que a auditoria ambiental é uma "nova fronteira para ação do controle", impulsionada por convênios com universidades e órgãos de fiscalização ambiental voltados à capacitação de servidores e à definição de uma estratégia específica para atuação das Cortes de Contas na área. A expressão é significativa porque indica uma nova fronteira de atuação do controle, e não o exercício de funções executivas próprias dos órgãos ambientais.

Isso revela uma competência ampla quanto ao objeto, mas não responde se essa amplitude alcança o poder de polícia, questão que exige o exame de a quem a ordem jurídica atribui esse poder e quais os limites da competência sancionatória das Cortes de Contas.

3 PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL, TITULARIDADE E LIMITES DA COMPETÊNCIA SANCIONATÓRIA

O poder de polícia é conceituado no art. 78 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), e consiste na atividade da administração que limita ou disciplina direitos, interesses ou liberdades, regulando a prática de atos ou abstenção de fatos em razão do interesse público. Bezerra e Gomes (2017, p. 1747), com apoio em Di Pietro (2011, p. 120 apud BEZERRA; GOMES, 2017, p. 1747), lembram que o poder de polícia se materializa em medidas preventivas, como licenças e autorizações, e repressivas, voltadas ao cumprimento da lei pelo infrator.

A LC nº 140/2011 organizou o exercício desse poder entre os entes da federação. Os arts. 7º, 8º e 9º, nos incisos XIII, atribuem à União, Estados e Municípios o controle e a fiscalização das atividades cujo licenciamento lhes compete, e o art. 17 estabelece que compete ao órgão responsável pelo licenciamento lavrar o auto de infração e instaurar o processo administrativo

de apuração (BRASIL, 2011). Bezerra e Gomes (2017, p. 1754-1756) denominam essa sistemática de princípio do licenciador sancionador primário. O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI nº 4.757, de relatoria da Ministra Rosa Weber, julgou parcialmente procedente o pedido, e deu interpretação conforme ao §3º do art. 17 para esclarecer que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, "desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória" (BRASIL, 2022a; ALVES, 2024, p. 15, 86). Consoante Alves (2024, p. 90), a preocupação da relatora foi evitar uma competência estática para o desempenho do poder de polícia ambiental pelos órgãos que integram o Sisnama.

Na seara federal, Lima (2016, p. 47) registra que compete ao IBAMA exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de licenciamento, controle de qualidade, autorização de uso de recursos naturais, fiscalização e monitoramento, ao passo que incumbe ao TCU auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da administração federal. A legislação e a jurisprudência indicam que a disputa sobre quem exerce o poder de polícia ambiental se trava entre os entes e órgãos do Sisnama. Os Tribunais de Contas não se encontram nessa esfera de competência, e essa ausência não deve ser preenchida por interpretação, tendo em vista que a atribuição de competências que restrinjam a esfera de particulares depende de base normativa expressa, sob pena de ofensa à legalidade estrita (SUNDFELD; CÂMARA, 2019, p. 218). Dourado (2025, p. 22), apoiada em Milaré (2024 apud DOURADO, 2025, p. 22), explicita a distinção entre o controle administrativo, exercido principalmente pelos órgãos ambientais, que operam por licenciamento, fiscalização direta e sanções administrativas, e o controle externo, exercido principalmente pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, que verifica a regularidade dos gastos e a efetividade das políticas e promove medidas corretivas e sancionatórias.

Na análise de instituições estrangeiras, observadas as diferenças institucionais, o resultado é semelhante no sentido de que a sanção ambiental fica com o órgão especializado. No Chile, a Lei nº 20.417/2010 atribuiu com exclusividade a competência sancionadora ambiental à Superintendencia del Medio Ambiente e, uma vez iniciado o procedimento por ela, vedou que outros órgãos setoriais instaurassem procedimento sancionador pelos mesmos fatos (TAPIA-OLIVARES, 2025). Trata-se de agência ambiental, e não de entidade de fiscalização, de maneira que o exemplo não autoriza transposição direta, apenas mostra que a sanção ambiental fica mais reservada aos órgãos especializados. Já as diretrizes da INTOSAI tratam a atuação ambiental

das entidades fiscalizadoras como auditoria, voltada a verificar se os auditados cumprem a legislação ambiental, sem tratar de poder sancionador sobre infratores ambientais (INTOSAI WGEA, 2025, p. 7).

Resta examinar se a competência sancionatória dos próprios Tribunais de Contas poderia alcançar a infração ambiental. O art. 71, VIII, da CRFB/88 autoriza a aplicação "aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas", das sanções previstas em lei (BRASIL, 1988). Motta Junior (2020, p. 31-32) sustenta que as normas constitucionais que atribuem competência sancionatória a determinado órgão excluem a possibilidade de o legislador ordinário atribuir a mesma competência a outro órgão, e distingue a competência sancionatória da fiscalizatória do art. 70. A primeira funciona como instrumento para desestimular condutas que atentem contra o exercício do controle externo e para reprimir atos de gestão que resultem em ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (MOTTA JUNIOR, 2020, p. 93). Quanto à multa decorrente da constatação de prejuízo ao erário, acrescenta que o bem jurídico tutelado pelos Tribunais de Contas é invariavelmente material (MOTTA JUNIOR, 2020, p. 94). Conclui-se que "o campo de atuação sancionatório dos Tribunais de Contas é vasto, mas não ilimitado" (MOTTA JUNIOR, 2020, p. 124).

Sundfeld e Câmara (2019, p. 204-205) chegam a resultado convergente ao examinar a jurisdição das Cortes de Contas sobre particulares. Para os autores, o Tribunal de Contas é órgão de controle externo da administração pública, e "não se trata de órgão de regulação ou fiscalização da vida privada" (SUNDFELD; CÂMARA, 2019, p. 204). A jurisdição de contas alcança quem "utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos" (art. 70, parágrafo único), de modo que o particular só se submete a ela quando assume a gestão de recursos públicos (SUNDFELD; CÂMARA, 2019, p. 205). Constatada a irregularidade praticada por particular, compete ao Tribunal representar ao Poder competente, nos termos do art. 71, XI (SUNDFELD; CÂMARA, 2019, p. 209). Os autores também afirmam que a ampliação de competências sem base normativa ofende a legalidade e a legitimidade democrática (SUNDFELD; CÂMARA, 2019, p. 218).

Quando aplicadas ao ambiente, essas premissas conduzem a uma conclusão direta. A parte privada que desmata ou polui sem administrar os bens públicos não responde ao Tribunal de Contas; a sanção pela má conduta ambiental é dada pelo órgão competente de meio ambiente. O que cabe ao Tribunal de Contas é supervisionar a gestão dos órgãos públicos responsáveis por prevenir e reprimir tais condutas ilegais, e responsabilizar aqueles que gerem essas entidades

caso tenha havido qualquer ilegalidade em despesas, falta de respeito às decisões ou irregularidades nas contas.

Ramalho e Pinto (2024, p. 105) sintetizam o ponto ao afirmar que "fiscalizar o exercício do poder discricionário é diferente de substituir as escolhas discricionárias do gestor público". Silva (2020, p. 147-148), com apoio em Rodrigo Pagani de Souza, aponta como risco do controle de eficiência a substituição da discricionariedade do gestor pela arbitrariedade do controlador, por isso são importantes parâmetros objetivos como o planejamento do órgão. Nessa senda, Torres, Araújo e Santos (2025, p. 355) afirmam que o TCU e as demais Cortes de Contas não buscam "realizar intromissões indevidas nas competências típicas dos órgãos ambientais, como ICMBio ou IBAMA".

Sob esse viés, até a doutrina que defende um controle de sustentabilidade amplo reconhece limites. Cunda (2020, p. 321) ressalva que o controle de legalidade e de constitucionalidade que propõe é específico, ligado aos casos concretos e exercido dentro das atribuições das Cortes de Contas, sem afronta à unidade de jurisdição. Garbaccio et al. (2020, p. 5) expõem um dever preventivo, porém, elencam os Tribunais de Contas como responsáveis pela verificação e pelo controle das entidades de execução direta da proteção ambiental. Os mesmos autores defendem que as contas do responsável que deixa de adotar as medidas adequadas de proteção ambiental podem e devem ser rejeitadas, e ressalvam que esse julgamento se dá nos limites das competências da Corte (GARBACCIO et al., 2020, p. 6). A posição, que à primeira vista parece ampliar o alcance das Cortes de Contas, confirma o modelo defendido, de que o que se julga é a conduta do gestor público responsável pela política, e não a infração de terceiros.

A divisão de tarefas entre os órgãos de controle e de execução emerge, em outro contexto, nas lições de Jacoby Fernandes (2016, p. 305), que aduz que o Poder Executivo, o Judiciário e o Ministério Público devem se fortalecer para não transformar as Cortes de Contas em sua equipe de peritos. Aplicada à esfera ambiental, essa lição indica que a insuficiência dos órgãos do Sisnama deve ser corrigida com o fortalecimento destes, não pela transferência de suas funções. Isso é fundamentado na repartição constitucional de competências, vez que os arts. 23, VI e VII, e 225 atribuem ao Poder Público o dever de proteção ao meio ambiente, executada pelos entes do Sisnama, nos termos da LC nº 140/2011, e cabe aos Tribunais de Contas controlar a qualidade, a eficiência e a regularidade da atuação dos gestores desses órgãos.

Há, assim, dois níveis: o órgão ambiental exerce o controle de primeira ordem, que incide diretamente sobre o empreendedor, e o Tribunal de Contas exerce o de segunda ordem, que incide sobre o órgão e seus gestores, sem substituí-lo na fiscalização. A ideia não é inteiramente nova, vez que no Acórdão nº 310/2023 o Plenário do TCU reproduziu entendimento segundo o qual a sua competência para fiscalizar as atividades finalísticas de órgãos reguladores e licenciadores envolve um "controle de segunda ordem", em que não lhe cabe "substituir o órgão licenciador" (BRASIL, 2023). A contribuição deste trabalho, portanto, não está em criar a categoria, mas em explicar por que as Cortes de Contas ocupam esse segundo nível, a partir da repartição constitucional de competências e dos limites da sua competência sancionatória, e em verificar se a prática do TCE-AM confirma isso.

O segundo nível não se confunde com o controle multinível. Mendonça et al. (2026, p. 18) inserem o controle de políticas públicas em um "modelo multinível e concorrente de fiscalização", no qual atuam instâncias judiciais e extrajudiciais, e destacam os tribunais de contas, cuja competência decorre dos arts. 70 e 71 da CRFB/88. Os autores acrescentam que, diferentemente da atuação judicial, reativa e condicionada à provocação, as Cortes de Contas exercem controle "de ofício, contínuo, técnico e preventivo", que não é "meramente complementar à jurisdição", mas expressão de competência constitucional própria (MENDONÇA et al., 2026, p. 19). O eixo ali examinado é a relação entre as instâncias de controle, o Poder Judiciário e as Cortes de Contas, que podem atuar concorrentemente sobre a mesma política (MENDONÇA et al., 2026, p. 21). O eixo deste trabalho é outro, qual seja, a relação entre o órgão que executa a política ambiental e o que a controla. As leituras são compatíveis, uma vez que o controle exercido pelas Cortes de Contas pode ser concorrente em relação ao do Poder Judiciário e, ao mesmo tempo, situar-se em segundo nível em relação ao órgão do Sisnama.

4 A PRÁTICA DECISÓRIA: O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

A análise empírica foi realizada em observação a dois planos. No TCU, foram examinadas deliberações do Plenário em matéria ambiental, com o fito de identificar a maneira de atuação da Corte Federal. No TCE-AM, tendo em vista que o portal de jurisprudência não realiza busca por expressão exata e cobre decisões a partir de 2016, foram utilizados os termos: "poder de polícia ambiental", "dano ambiental", "multa ambiental", "política ambiental", "meio

ambiente determinação", "licenciamento ambiental", "resíduos sólidos", "queimadas OR incêndio florestal", "unidade de conservação", "IPAAM", "SEMA meio ambiente" e "compensação ambiental", em busca realizada em agosto de 2026, no endereço https://jurisprudencia.tce.am.gov.br/#/. Após a busca, os resultados foram filtrados pela ocorrência literal da expressão no texto e pelo objeto efetivamente ambiental do processo, o que resultou em 296 decisões, das quais 48 mencionavam multa na ementa. Foram analisadas as 20 mais recentes com multa, às quais se somaram as 12 mais recentes sem multa, que totalizam 32 decisões a partir de 2023. Trata-se de amostra intencional que impede generalizações quantitativas e se concentra no período em que se formou a linha minoritária examinada adiante.

As decisões foram classificadas em cinco categorias, segundo o fundamento declarado no dispositivo e no voto: (A) multa cujo fundamento invoca expressamente normas constitucionais ambientais, como os arts. 23 e 225 da Constituição ou a ADPF nº 708, ainda que veiculada por dispositivo da legislação de controle externo; (B) multa fundada apenas na legislação de controle externo, em processo com contexto ambiental; (C) decisão de mérito sem multa, com determinação, recomendação ou ciência dirigida a órgão ou gestor; (D) decisão sem exame de mérito; e (E) decisão cujo fundamento não permitiu enquadramento seguro. A distribuição foi de 4 decisões na categoria (A), correspondentes a 3 processos, além de 15 na (B), 9 na (C), 3 na (D) e 1 na (E).

No plano federal, as deliberações examinadas seguem um mesmo padrão. No Acórdão nº 1.758/2021, o Plenário do TCU apreciou auditoria operacional sobre as ações do governo federal na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal, expediu determinações e recomendações aos órgãos responsáveis e recomendou medidas para restabelecer a capacidade operacional de fiscalização do IBAMA, ante a redução dos seus quadros, que tendia a prejudicar o cumprimento das suas atribuições "para exercer o poder de polícia ambiental e executar as ações de fiscalização ambiental" (BRASIL, 2021, item 9.2.3). O próprio TCU trata o poder de polícia ambiental como atribuição da autarquia, cuja capacidade de exercício ele procura restabelecer. Em auditoria sobre o próprio processo sancionador ambiental do IBAMA, o Tribunal limitou-se a recomendar medidas de aperfeiçoamento ao Ministério do Meio Ambiente e à autarquia, além de exigir plano de ação (BRASIL, 2022c), o que revela que, diante de falhas na fiscalização ambiental, o TCU atua sobre o órgão detentor do poder de polícia, e não sobre o infrator ambiental.

No TCE-AM, o estudo sobre a governança ambiental da Corte descreve o Tribunal como órgão indutor da governança ambiental, que exerce o controle externo da atividade finalística dos órgãos responsáveis pela preservação do meio ambiente, como as Secretarias de Meio Ambiente, os Fundos de Meio Ambiente e o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) (GOMES et al., 2026, p. 2). Os casos confirmam o modelo. No Acórdão nº 1004/2023, o Tribunal julgou procedente representação sobre omissão do Município de Boca do Acre em política de prevenção e combate a queimadas e determinou a inclusão de programas de policiamento florestal e brigada de incêndio no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, além de recomendar à Secretaria de Estado do Meio Ambiente a intensificação da fiscalização (GOMES et al., 2026, p. 20). No Acórdão nº 2397/2023, reiterou, com apoio na ADPF nº 708, a proibição de contingenciamento das receitas do Fundo Estadual do Meio Ambiente (GOMES et al., 2026, p. 20-21). É possível inferir que, em ambos os casos, as medidas são realizadas em face dos gestores públicos.

Em atenção à pesquisa no portal de jurisprudência do TCE-AM, é revelado que o termo "multa ambiental" não aparece em nenhuma decisão e que o termo "poder de polícia ambiental" não é empregado pela Corte para descrever a sua própria atuação. Quando o órgão menciona o poder de polícia, relaciona-o a outro órgão, como no Acórdão nº 1064/2026, em que recomendou ao IPAAM que exerça "de forma efetiva seu poder de polícia e fiscalização ambiental" (AMAZONAS, 2026a), e no Acórdão nº 788/2026, em que determinou ao órgão ambiental municipal que exerça o seu "poder de polícia administrativa ambiental" durante grandes eventos (AMAZONAS, 2026b). O mesmo padrão aparece no fundamento das multas, que se apoiam no art. 308 do Regimento Interno e art. 54 da Lei Orgânica do TCE-AM, por grave infração à norma legal ou por descumprimento de decisão do Tribunal (AMAZONAS, 1996; AMAZONAS, 2002), e nenhuma das multas examinadas foi aplicada com base na Lei nº 9.605/1998, no Decreto nº 6.514/2008 ou em auto de infração ambiental (BRASIL, 1998; BRASIL, 2008), e o meio ambiente é o contexto fático do processo, e não a base normativa da sanção.

Há, contudo, uma linha divergente, evidenciada em quatro decisões, relativas a três processos, que vinculam a multa à violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Foram proferidas em representações do Ministério Público de Contas dirigidas a prefeitos, ao Secretário de Estado do Meio Ambiente, ao Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar e ao Diretor-Presidente do IPAAM, em razão do combate deficiente a incêndios florestais e queimadas durante a estiagem do segundo semestre de 2023.

Nos Acórdãos nº 2132/2024 e nº 2133/2024, relativos a Boa Vista do Ramos e a Rio Preto da Eva, foram multados, em cada um, o Prefeito, o Secretário de Estado do Meio Ambiente, o Diretor-Presidente do IPAAM e o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, por negligência gravemente ofensiva à ordem jurídica e lesiva ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 308, VI, do Regimento Interno combinado com a Lei Orgânica (AMAZONAS, 2024a; AMAZONAS, 2024b). No Acórdão nº 1064/2025, relativo ao Município de Manaus, foram multados o Secretário de Estado do Meio Ambiente, o Diretor-Presidente do IPAAM e o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, pela violação dos arts. 23 e 225 da Constituição e da proteção climática reconhecida na ADPF nº 708 (BRASIL, 2022b), conduta que o voto descreve como omissiva e de grave infração à norma legal, nos termos do art. 308, VI, do Regimento Interno combinado com o art. 54, VI, da Lei Orgânica.

É necessário dar atenção a essa linha, uma vez que, nela, o fundamento da sanção deixa de ser a legalidade orçamentária e passa para a ordem constitucional ambiental, o que aproxima a multa de uma sanção ambiental. Entende-se que não se trata de poder de polícia autônomo, tendo em vista que em nenhum dos casos a multa foi relacionada à infração ambiental do particular, pois os sancionados foram os agentes públicos que foram omissos na implementação e execução das políticas públicas. Ademais, nos Acórdãos nº 2132/2024, 2133/2024 e 1064/2025 a multa é fundamentada no art. 308, VI, do Regimento Interno c/c art. 54 da Lei Orgânica, e as normas constitucionais ambientais surgem como conteúdo da "grave infração à norma legal" que preenche esse tipo, o que atenua o problema da legalidade, mas não o resolve. Nesse ponto, Motta Junior (2020, p. 54) admite uma norma "em branco" nos Tribunais de Contas, e considera que esta dispensa maior aprofundamento se homogênea, ou seja, quando faz referência a leis ou à própria CRFB/88, o que favorece a postura adotada pelo TCE-AM. Porém, o autor ressalva, com apoio no RMS nº 24.699 do Supremo Tribunal Federal, que a capitulação do ilícito administrativo não pode ser tão aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa (MOTTA JUNIOR, 2020, p. 55), e lembra que o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro veda decisões baseadas em valores jurídicos abstratos sem a consideração das suas consequências práticas (MOTTA JUNIOR, 2020, p. 90; BRASIL, 1942).

Nesse sentido se sustenta o posicionamento aqui exposto de que os arts. 23 e 225 expõem os deveres de proteção inerentes ao Poder Público em geral, sem descrever a conduta de cada agente, e por isso não bastam, sozinhos, para serem caracterizados como "grave infração à norma legal". Para haver tipicidade, é necessária a indicação da norma que estabelece o dever

concreto omitido, como as atribuições de cada órgão na prevenção e combate aos incêndios florestais. No caso, os votos descrevem omissões concretas, como a contratação insuficiente de brigadistas e a não requisição de reforços (AMAZONAS, 2024b; AMAZONAS, 2025), mas as vinculam diretamente às normas constitucionais, sem essa mediação. A linha minoritária, apoiada na admissão da norma em branco homogênea, é sustentável, ainda que a posição adotada neste trabalho decorra da exigência de estrita legalidade e tipicidade das sanções aplicadas pelas Cortes de Contas (MOTTA JUNIOR, 2020, p. 49-51).

Há outro ponto de atrito referente às cautelares que alcançam atos de órgãos ambientais. Em análise às decisões do TCE-AM, decisão cautelar publicada em 28/08/2023 suspendeu as licenças do IPAAM para construção de aterro sanitário no km 13 da BR-174, por contrariar o entendimento do STF sobre o uso de áreas de preservação para essa finalidade (GOMES et al., 2026, p. 19). No caso, o TCE-AM não concede licença nem autua: a medida tem como destinatário o órgão licenciador, seu jurisdicionado (BRASIL, 1988, art. 71, IX e X), e não o empreendedor, que sofre apenas as consequências da invalidação do ato. O limite estaria na incidência direta sobre a esfera jurídica do particular sem previsão legal. Nesse ponto, recorre-se por analogia à crítica de Sundfeld e Câmara (2019, p. 198) às medidas adotadas pelo TCU, relativas à indisponibilidade de bens e à desconsideração da personalidade jurídica.

O modelo predominante no TCU e no TCE-AM é o de controle indireto da gestão ambiental, coerente com a repartição constitucional de competências. As cautelares sobre licenças e a linha minoritária não configuram poder de polícia ambiental, pois recaem sobre os atos e agentes públicos.

5 A LEI Nº 15.190/2025 E UMA TENSÃO AINDA NÃO ENFRENTADA

A Lei nº 15.190/2025, chamada de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, estabelece as normas gerais de licenciamento de atividades que utilizam os recursos ambientais, aplicável ao Sisnama, em atenção à LC nº 140/2011, e traz novas modalidades como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), que viabiliza a atividade mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com requisitos previamente estabelecidos pela autoridade licenciadora (BRASIL, 2025a, art. 3º, XXVII; art. 5º, V). O texto compilado incorpora dispositivos vetados e posteriormente promulgados, além das alterações da Lei nº 15.300/2025, que dispôs sobre o licenciamento ambiental especial, também questionado nas ações mencionadas a seguir (BRASIL, 2025b; SINIMBÚ, 2026). A legislação entrou em vigor em 04/02/2026, porém, ainda

é alvo de discussão em virtude das ADIs nº 7.913, 7.916 e 7.919, relatadas pelo Ministro Alexandre de Moraes, que impugnam, entre outros pontos, o licenciamento simplificado de atividades de médio impacto (SINIMBÚ, 2026). A presente análise baseia-se na lei, ainda vigente, ressalvados os desfechos dos julgamentos, ainda pendentes.

Em atenção ao normativo, é importante explicitar que a legislação não menciona os Tribunais de Contas ou o controle externo, e que a suspensão e os cancelamentos das licenças permanecem com a respectiva autoridade licenciadora (BRASIL, 2025a, art. 16). Como se vê, as ações mencionadas não impugnam a atuação dos Tribunais de Contas. Ademais, na bibliografia examinada nesta pesquisa não foi encontrado material que faça essa correlação; o que segue é, por isso, uma hipótese autoral.

Entende-se que, ao ampliar licenças com base em declarações do empreendedor, a legislação desloca parte do controle ambiental do momento prévio de emissão da licença, para um momento fiscalizatório posterior, que continua sob a responsabilidade dos órgãos que já enfrentam limitações estruturais, como evidenciam as deliberações do TCU sobre a capacidade operacional do IBAMA, examinadas anteriormente. Assim, se essa capacidade falhar, é plausível que cresçam demandas dirigidas às Cortes de Contas e a outros órgãos.

O modelo de controle de segundo nível oferece um caminho para essa pressão sem que as Cortes de Contas assumam papel que não lhes cabe. Em vez de revisar o mérito técnico de cada licença por adesão, o Tribunal de Contas pode auditar se os órgãos licenciadores dispõem de estrutura, orçamento, sistemas de informação e rotinas de verificação compatíveis com o novo volume de licenças autodeclaradas, e responsabilizar os gestores que deixarem de cumprir as determinações correspondentes. Pelo critério proposto para as cautelares, pode ainda suspender o ato do órgão licenciador, mas não autuar o empreendedor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Tribunais de Contas não detêm poder de polícia administrativa ambiental, uma vez que as ações de licenciar, fiscalizar e punir o infrator ambiental permanecem na esfera de competência dos órgãos integrantes do Sisnama, conforme a CRFB/88 e a LC nº 140/2011, e a competência sancionatória das Cortes de Contas alcança os gestores dos recursos públicos, não o particular que cometeu o dano ambiental.

O presente trabalho estuda e delimita o papel das Cortes de Contas, com apoio na noção de “controle de segunda ordem”, já empregada pelo TCU (BRASIL, 2023) e ligada à repartição

constitucional de competências, que deu origem a dois critérios, o primeiro relativo às cautelares sobre licenças, que permanecem no campo do controle externo enquanto atingem a validade do ato do órgão licenciador e não alcançam diretamente a esfera jurídica do particular. O segundo trata da multa aos agentes públicos por omissão ambiental, que exige a definição do dever omitido, pois não basta a invocação isolada dos arts. 23 e 225 da CRFB/88.

A prática decisória é coerente com essa leitura. O TCU atua sobre a capacidade institucional do IBAMA e o TCE-AM atribui a outros órgãos, expressamente, o poder de polícia ambiental. A linha minoritária do TCE-AM, que multou agentes públicos por omissão no combate às queimadas de 2023 com base nos arts. 23 e 225 da Constituição, não rompe esse modelo, porque atinge gestores e não o infrator ambiental, mas expõe o problema de tipicidade: esses dispositivos, sozinhos, não descrevem a conduta omitida.

A pesquisa tem limitações relativas à amostra do TCE-AM. Fez-se um recorte epistemológico temporal, concentrado nas decisões mais recentes, o que impede medir a frequência da linha minoritária no acervo. Quanto à Lei nº 15.190/2025, sustenta-se, como hipótese autoral, que a ampliação de licenças baseadas em declaração do empreendedor tende a intensificar a pressão sobre as Cortes de Contas, hipótese ainda não testada e dependente do julgamento das ações que questionam a lei no Supremo Tribunal Federal. Em síntese, a preservação do bioma amazônico depende de instituições que atuem com intensidade, mas dentro de suas competências, e é nessa combinação que o controle externo pode contribuir de forma mais duradoura.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rodrigo Santos. **Competência administrativa ambiental**: hipóteses da prevalência da ação fiscalizatória supletiva. 2024. 109 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. Disponível em: ‹https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5276›. Acesso em: 14 abr. 2026.

AMAZONAS. **Lei nº 2.423, de 10 de dezembro de 1996**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Manaus, 1996.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 04, de 23 de maio de 2002**. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Manaus, 2002.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 2132/2024**. Processo nº 16834/2023. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Josué Cláudio de Souza Neto. Manaus, 20 dez. 2024a.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 2133/2024**. Processo nº 11048/2024. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Josué Cláudio de Souza Neto. Manaus, 20 dez. 2024b.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 1064/2025**. Processo nº 16839/2023. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Josué Cláudio de Souza Neto. Manaus, 1 jul. 2025.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 1064/2026**. Processo nº 14389/2025. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Mario Manoel Coelho de Mello. Manaus, 16 jun. 2026a.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 788/2026**. Processo nº 12932/2025. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Josué Cláudio de Souza Neto. Manaus, 19 maio 2026b.

BEZERRA, Luiz Gustavo Escorcio; GOMES, Gedham Medeiros. Lei Complementar nº 140/11 e fiscalização ambiental: o delineamento do princípio do licenciador sancionador primário. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1738-1765, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.29016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29016>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.758/2021**. Plenário. Processo nº 038.045/2019-2. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília, 21 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.757**. Relatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Brasília, 13 dez. 2022a. Diário da Justiça Eletrônico, 17 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4224704>. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708**. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 4 jul. 2022b. Diário da Justiça Eletrônico, 28 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.973/2022**. Plenário. Processo nº 038.685/2021-3. Relator: Marcos Bemquerer. Brasília, 24 ago. 2022c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 310/2023**. Plenário. Processo nº 000.442/2022-4. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 1 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025**. Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a. Texto compilado. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15190.htm>. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.300, de 22 de dezembro de 2025**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental especial e altera as Leis nºs 15.190, de 8 de agosto de 2025, e 13.116, de 20 de abril de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15300.htm>. Acesso em: 15 out. 2026.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas e a necessária ênfase à dimensão ambiental. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz; LEITÃO, Rômulo Guilherme (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas; Centro de Investigação de Direito Público, 2020. v. 10, p. 293-341.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; ALMEIDA, Camila Parente. O marco de medição dos Tribunais de Contas e a sindicabilidade do dever de sustentabilidade e das emergências climáticas. **Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 151-166, 2025.

DOURADO, Hillana Martina Lopes Mousinho Neiva. A efetividade da Política Nacional de Resíduos Sólidos nos municípios brasileiros sob a ótica do controle externo: desafios e perspectivas na atuação dos Tribunais de Contas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade**: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas. Belo Horizonte: Fórum, 2025. t. 2, p. 17-36.

GARBACCIO, Grace Ladeira et al. Les Cours des Comptes et la tutelle environnementale. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 25, n. 4, 2020. Versão ahead of print, p. 1-13. DOI: 10.5020/2317-2150.2018.10383. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/10383>. Acesso em: 28 abr. 2026.

GOMES, Marckjones Santana et al. O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e a governança ambiental. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 23, e232921, 2026. DOI: 10.18623/rvd.v23.2921. Disponível em: <https://ojs.veredasjournal.com/index.php/veredas/article/view/2921>. Acesso em: 22 set. 2026.

INTOSAI WORKING GROUP ON ENVIRONMENTAL AUDITING (INTOSAI WGEA). **Guidance on environmental auditing**. INTOSAI WGEA, 2025. Disponível em: <https://wgea.org/wp-content/uploads/2026/02/intosai-wgea-guidance-environmental-auditing-1-1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2026.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. (Coleção Jacoby de Direito Público, v. 3).

LIMA, Luiz Henrique. Atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo da gestão ambiental. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 45-58. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9265/1/Atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20tribunal.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.

MENDONÇA, Ruy Marcelo Alencar de et al. Controle judicial de políticas públicas na Constituição: controle de constitucionalidade ou categoria autônoma? **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 23, e237706, 2026. DOI: 10.18623/rvd.v23.7706. Disponível em: <https://ojs.veredasjournal.com/index.php/veredas/article/view/7706>. Acesso em: 9 nov. 2026.

MOTTA JUNIOR, Clarimar Santos. **Os limites da competência sancionatória dos Tribunais de Contas**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto de Direito Público de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3374>. Acesso em: 19 maio 2026.

RAMALHO, Renato; PINTO, Élida Graziane. Tribunais de Contas e planejamento estatal: uma concepção do controle de legitimidade para o fortalecimento de políticas públicas. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, São Paulo, p. 93-120, 2. sem. 2024.

SILVA, Érico Xavier Desterro e. **O controle da eficiência administrativa pelo Tribunal de Contas**. 2020. 168 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01052021-201729/>. Acesso em: 26 maio 2026.

SINIMBÚ, Fabíola. Lei do licenciamento ambiental entra em vigor com ações no STF. **Agência Brasil**, Brasília, 4 fev. 2026. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/meio-ambiente/noticia/2026-02/lei-do-licenciamento-ambiental-entra-em-vigor-com-acoes-no-stf-0>. Acesso em: 15 out. 2026.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Silveira Dias de Arruda. Limites da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares. **Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 33, n. 2, p. 198-221, maio/ago. 2019. Disponível em: ‹https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/9474›. Acesso em: 12 jun. 2026.

TAPIA-OLIVARES, Daniel. Diseño institucional de la potestad sancionadora ambiental: una respuesta a la menor exigencia del marco jurídico. **Revista de Derecho (Coquimbo)**, Coquimbo, v. 32, 2025. DOI: 10.22199/issn.0718-9753-6688.

TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade; QUEIROZ, Sheyla Barreto Braga de. Sistema Tribunais de Contas e controle externo da gestão ambiental: a experiência do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade**: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas. Belo Horizonte: Fórum, 2025. t. 2, p. 143-152.

TORRES, Ricardo Ezequiel; ARAÚJO, Eduardo Dumont; SANTOS, Lucas Cardoso. Tribunais de Contas e meio ambiente: notas sobre a atuação do TCM/SP e do TCU no controle externo ambiental. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade**: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas. Belo Horizonte: Fórum, 2025. t. 2, p. 349-364.