TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	328395/25
ASSUNTO:	DENÚNCIA
ENTIDADE:	CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO LITORAL PARANAENSE – COLIT
INTERESSADO:	CENTRO DE ESTUDOS, DEFESA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL, CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO LITORAL PARANAENSE – COLIT, EVERTON LUIZ DA COSTA SOUZA, RAFAEL VALDOMIRO GRECA DE MACEDO, SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, VALDEMAR BERNARDO JORGE
ADVOGADO / PROCURADOR	LAZARA DANIELE GUIDIO BIONDO CROCETTI
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 409/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense – Colit. Deferimento de medida cautelar pelo Despacho nº 1297/25-GCMRMS. Ausência de preenchimento de forma cumulativa de requisitos estritos que justifiquem a imposição de obrigação imediata ao COLIT/SEDEST para criação de comissões temáticas. Não homologação de cautelar.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho n. 1297/25–GCMRMS (peça 10), abaixo reproduzido, em que deferi a medida cautelar pleiteada pelo **CENTRO DE ESTUDOS, DEFESA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL (CEDEA)** em razão de alegada conduta omissiva do **CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO LITORAL PARANAENSE (COLIT)** relacionada à sua atuação nos planos diretores municipais.

> "I. Trata-se de Denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada pelo **CENTRO DE ESTUDOS, DEFESA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL (CEDEA)** contra o **CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

TERRITORIAL DO PARANÁ (COLIT), vinculado à **SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (SEDEST)**, na qual relata suposta conduta omissiva na criação de comissões temáticas para a apreciação dos planos diretores dos municípios do litoral paranaense.

Em síntese, o denunciante narra o histórico e a importância do COLIT, abordando as atribuições do Conselho para o desenvolvimento e a proteção do território litorâneo do Paraná por meio do assessoramento nas questões ambientais e da promoção de uma governança ambiental.

Argumenta que a última reunião do COLIT ocorreu em 12/06/2023, oportunidade em que foi exposta a necessidade de criação de grupos de trabalho para futura análise dos planos diretores do litoral.

Após pedido de vistas e posterior apresentação de minuta pelo CEDEA (peça 9), foi iniciado o trâmite do protocolo interno (n. 21.361.693-5) entre o COLIT e a SEDEST a fim de dar prosseguimento nas resoluções para a instituição das comissões técnicas.

Narra o denunciante que, em que pese a Informação Jurídica n. 023/2024/SEDEST posicionar-se pelo direcionamento das resoluções, o secretário de Desenvolvimento Sustentável encaminhou o protocolo à Procuradoria Ambiental (PAM/PGE) para “análise e manifestação quanto seus aspectos gerais” (peça 10, fl. 82).

Por meio da Informação n. 17/2024/PGE/PAM, a Procuradoria Ambiental discorre sobre as atribuições do COLIT, alegando, em suma, que “a constituição de tais comissões carece de amparo legal e não deve ser implementada. Pelas razões acima expostas, sugiro, além do arquivamento da pretensão, que se inicie procedimento para modernização da legislação que se refere ao COLIT” (peça 10, fls. 87-94).

Ato contínuo, em nova informação jurídica da SEDEST (n. 262/2024/SEDEST, peça 10, fls. 102-111), a advogada pública emite parecer contrário à Procuradoria Ambiental, apresentando diversos precedentes do STJ sobre o tema.

Expõe que, entre as diversas atribuições do COLIT, está a análise prévia dos planos diretores dos municípios do litoral e que a competência do Conselho não fere a autonomia municipal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

O denunciante relata, ainda, a demora excessiva nos trâmites internos do COLIT e da SEDEST para a criação das comissões.

Pede, ao fim, a concessão de medida cautelar para que o COLIT/SEDEST adote as providências necessárias para a criação das comissões temáticas no prazo de 15 (quinze) dias. No mérito, requer o reconhecimento de conduta omissiva dos secretários da SEDEST e de determinação para que este Tribunal de Contas solicite a motivação da não realização de reuniões do COLIT desde dezembro de 2023.

Por meio do Despacho n. 920/25 (peça 27), antes da análise do pedido cautelar e do recebimento da denúncia, determinei a intimação do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) e da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SEDEST) para que apresentassem manifestação prévia sobre os pontos suscitados pelo Denunciante.

A SEDEST (peças 30-32) se limitou a corroborar os dois pareceres da Procuradoria Ambiental (peças 32-33), anteriormente juntados pelo Denunciante na Informação n. 17/2024/PGE/PAM (peça 10, fls. 87-94), de 6 de setembro de 2024, e a Informação n. 02/2025/PGE/PAM (peça 10, fls. 154-156), de 9 de abril de 2025.

Em breve síntese, a SEDEST justifica que:

[...] nenhum dos dispositivos constitucionais e legais citados pelo CEDEA conferem ao COLIT a atribuição de analisar os Planos Diretores dos Municípios da Zona Litorânea. Conferem, sim, ao Poder Público, a competência para legislar sobre determinados temas, cabendo, a cada município, na elaboração do seu Plano Diretor, seguir as diretrizes constitucionais e legais.

Informa, ainda, da impossibilidade de se instituir Comissões para a análise dos planos diretores dos municípios do litoral do Paraná no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) por ausência de competência e previsão legal.

Na Petição Intermediária n. 393.910/25 (peças 34-43), o CEDEA junta extensa documentação, citando toda a legislação que atribui ao COLIT a função de órgão normativo de deliberação prévia, como forma de resguardar o meio ambiente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

Narra que os planos diretores dos municípios do litoral sempre foram analisados pelo COLIT, juntando a Ata da Reunião Ordinária de 2014 sobre os municípios de Guaratuba e Matinhos. Reforça que não houve, desde então, qualquer reformulação normativa das atribuições do Conselho.

Discorre que isso geraria:

[...] um vazio de atuação da administração pública no litoral, prejudicando o ordenamento urbano, a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável da região, que inviabiliza o exercício democrático para que haja uma discussão ampla técnica e participativa de forma coletiva para ordenar áreas tão frágeis ambientalmente do maciço da Mata Atlântica no Litoral do Paraná.

Analisando a manifestação prévia protocolada pela SEDEST (peças 30-32), verifiquei que alguns pontos abordados pelo denunciante não foram esclarecidos. Por isso, por meio do Despacho n. 1.032/25 (peça 44), intimei novamente a SEDEST para que elucidasse as divergências apontadas.

Em resposta, a SEDEST (peça 48) narra que o novo secretário de Estado do Desenvolvimento Sustentável, Rafael Valdomiro Greca de Macedo, foi nomeado pelo Decreto n. 9.324, de 24 de março de 2025, e que, logo após, solicitou orientações da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) sobre as atribuições e a competência do COLIT em razão de supostas “divergências e reclamações sobre o referido conselho”.

Informa que, em que pese a não obrigatoriedade de manifestação prévia da Procuradoria-Geral do Estado, o titular da Secretaria possui a prerrogativa de encaminhar consulta à PGE a fim de sanar eventuais controvérsias ou solicitar orientação jurídica, nos termos do Decreto n. 2.709, de 19 de setembro de 2019, que dispõe sobre o Regulamento da PGE.

Comunica que deverá prevalecer, portanto, o parecer da PGE pela recomendação de não constituição de comissões no COLIT por ausência de previsão legal.

Corrobora, por fim, que não estaria prevista na legislação a determinação para que o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense promova análise prévia ou revisão dos planos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

diretores dos municípios do litoral, que seriam de competência exclusiva dos municípios.

Vieram os autos conclusos para análise.

É o breve relato.

II. Presentes os requisitos de admissibilidade dos arts. 30 e 32 da Lei Complementar n. 113/2005 e dos arts. 275 e 277 do Regimento Interno, **recebo** a Denúncia.

O Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense foi criado pelo Decreto n. 4.605, de 26 de dezembro de 1984, sendo apresentado como um órgão normativo de deliberação coletiva, com participação popular e técnica, que teria como objetivo primordial a orientação e o assessoramento para a preservação ambiental.

Previamente ao Decreto n. 4.605, naquele mesmo ano, foi aprovado o Decreto n. 2.722, de 14 de março de 1984, a fim de regulamentar a posterior criação do órgão de deliberação coletiva, na figura do COLIT, conforme preconiza o art. 10, parágrafo único:

Art. 10 - O Estado e os Municípios abrangidos por este Decreto estabelecerão, no prazo de 60 (sessenta) dias, os instrumentos legais e técnicos necessários para assegurar a implementação das normas de uso e ocupação do solo e proteção ambiental previstas neste Decreto e nos demais diplomas legais pertinentes. **Parágrafo Único - Como principal instrumento, deverá ser instituído um órgão de deliberação colegiada, de que participem representantes do Estado, dos Municípios e da Comunidade interessada nas questões econômicas, sociais e ambientais, para coordenar e controlar o processo de uso e ocupação do solo na região** (grifo nosso).

Em apresentação oficial[1], o COLIT é exibido como um órgão vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Sustentável, sendo integrante, também, do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A Lei Estadual n. 12.243, de 31 de julho de 1998,[2] dispõe sobre as áreas especiais de interesse

[1] SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (Paraná). Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT). Curitiba: SEDEST. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/COLIT. Acesso em: 24 jul. 2025.

[2] Consideram-se Áreas Especiais de Interesse Turístico e Locais de Interesse Turístico, para fins do disposto na Lei Federal nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, as seguintes áreas e localidades situadas nos Municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná: a) As localidades que apresentam condições climáticas especiais; b) As paisagens notáveis; c) As localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas, de lazer, de pesca artesanal e de artesanato regional típico; d) As áreas lindeiras à orla marítima que compreendem a faixa de terra que se estende até 2.000 m (dois mil metros), medidos horizontalmente, bem como a faixa que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

turístico dos municípios do litoral do Paraná, determinando, em seu art. 2º, a observação de alguns princípios, todos inerentes à preservação do ecossistema local, citando expressamente o papel do COLIT nessa tarefa.[3]

Apesar das alterações pontuais realizadas pela Lei Estadual n. 21.161, de 25 de julho de 2022, a nova redação da Lei Estadual n. 12.243/1998 sedimenta a competência do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense na matéria, especificamente, no que tange à manifestação prévia do referido conselho nos Planos Diretores do litoral:

Art. 2º Atendendo o Plano Diretor dos Municípios elencados nesta Lei, **o Poder Executivo regulamentará por decreto** as condições para o aproveitamento das áreas e locais de que trata o art. 1º desta Lei, bem como para parcelamento das áreas declaradas de interesse e proteção especial para os fins do disposto na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, observados os seguintes aspectos e princípios: (Redação dada pela Lei nº 21.161/2022)

Art. 3º Os Municípios litorâneos deverão realizar Planos Diretores que contemplem, em seus aspectos físico-territoriais, as exigências das normas urbanísticas admitidas em comum acordo, entre o Estado e os municípios litorâneos.
Parágrafo único. **Caberá ao Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, atendendo aos aspectos e princípios do art. 2º desta Lei e os respectivos Planos Diretores Municipais, manifestar-se previamente, por sua Secretaria Executiva, sobre projetos urbanísticos e de edificações com três ou mais pavimentos**. (Redação dada pela Lei nº 21.161/2022) (grifo nosso).

Assim, não obstante os apontamentos da SEDEST (peça 48) sobre a competência exclusiva dos municípios para deliberar sobre o plano diretor, em

se estende até 400 m (quatrocentos metros) em torno das baías, estuários de rio e canais do litoral do Estado, que serão estabelecidas a partir da linha do preamar-médio de 1831; e) As reservas e estações ecológicas; f) As áreas destinadas à proteção dos recursos naturais; g) As fontes hidrominerais; h) Os locais de interesse histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; i) Os locais onde ocorram manifestações culturais ou etnológicas; j) Os habitats de espécies ameaçadas de extinção. Parágrafo único. Ficam igualmente abrangidos por essa Lei os bens que tipificam as áreas e locais a que se refere este artigo.

[3] Cita-se, como exemplo, o condicionamento à análise prévia para edificações e a consequente fixação de normas técnicas, a adoção de padrões que disciplinem o processo de uso do solo e o estímulo na preservação da fauna e flora locais. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-12243-1998-parana-considera-areas-especiais-de-interesse-turistico-e-locais-de-interesse-turistico-areas-e-localidades-situadas-nos-municipios-de-antonina-guaraquecaba-guaratuba-matinhos-morretes-paranagua-e-pontal-do-parana-conforme-especifica. Acesso em: 24 jul. 2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

suposta afronta à Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, verifico que, da análise preliminar realizada, tal informação não procede.

O tema da autonomia municipal e sua competência legislativa já foi refinado pelo judiciário, conforme a jurisprudência do STJ e do TJPR apresentada em informação jurídica da própria SEDEST (peça 38)[4].

Em resumo, ainda que o art. 40 do Estatuto da Cidade atribua à lei municipal a competência para a criação do plano diretor, nos termos do art. 30 da Constituição Federal, a competência municipal não é absoluta. Nesse sentido, lembro que o art. 24, VI, da Constituição Federal preceitua que compete, de forma concorrente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre a defesa do solo e da proteção do meio ambiente.

Desse modo, entendo que o estado do Paraná, por intermédio dos Poderes Legislativo e Executivo, ao promulgar a Lei Estadual n. 12.243/1998, regulamentada pelos Decretos n. 2.722/1984, 4.605/84 e 7.948/2017, optou pela gestão da governança ambiental, incumbindo ao COLIT parte dessa função, por meio de análise prévia, com o propósito de garantir a efetividade das normas ambientais pelos órgãos responsáveis.

Nesse sentido é o registrado na ata da 76ª Reunião Ordinária do COLIT, realizada em 12 de junho de 2023 (peça 6, fl. 19), ocasião em que a secretária executiva da época assim explicou as atribuições do COLIT:

629 A Sra. Secretária Executiva:- Obrigada, Presidente. Então, como é de **conhecimento dos Conselheiros aqui do Colit, todas as atualizações dos planos diretores dos municípios do litoral têm que passar por aqui para fazer a aprovação e, após aprovação, a gente encaminha para a Casa Civil para que seja editado o decreto pelo Governador**. O decreto vai substituir os decretos antigos, para fazer essa atualização para que a gente utilize essa legislação para análise dos novos processos (grifo nosso).

Não sem razão, os últimos planos diretores dos municípios litorâneos de Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná, Matinhos, Guaratuba e Antonina

[4] "Além disso, a legislação estadual se dedica a salvaguardar interesses que se sobrepõem aos meramente municipais, pois atinge toda a zona costeira, o patrimônio ecológico e paisagístico do Estado. Assim, aos Municípios, no âmbito do exercício da competência legislativa, cumpre observar as normas editadas pela União e pelos Estados, como as referentes à proteção das paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, não podendo contrariá-las, mas tão somente legislar em circunstâncias remanescentes". Ação Rescisória N. 756-PR (1998/0025286-0).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

tiveram algum tipo de participação ou deliberação do COLIT.[5]

Por fim, examino que, no Regimento Interno[6] do COLIT, instituído como anexo ao Decreto n. 7.948/2017, no trecho em que dispõe sobre as atribuições do Conselho, são apresentados seus 34 membros, divididos entre membros efetivos, natos e observadores.

Participam do COLIT, portanto, alguns secretários de Estado, prefeitos das cidades litorâneas, o Procurador-Geral do Estado e diversos componentes da sociedade civil, que vão desde representantes de Universidades, Conselhos Regionais, Associações e entidades ambientalistas até alguns órgãos especializados como o Ibama e o ICMBio.

A PGE, por meio da Informação n. 17/2024/PGE/PAM (peça 32), de 6 de setembro de 2024, argumenta que a própria composição do COLIT demonstraria seu caráter meramente político, sem capacidade ou amparo legal para uma análise técnica prévia, uma vez que "preocupa-se apenas com a representação de diferentes segmentos da Administração e da Sociedade sem que se exija de seus membros, em nenhum grau, qualquer qualificação técnica".

No entanto, encontro dificuldades em vislumbrar qual seria a exata falta de qualificação técnica na composição do COLIT, com a participação de representantes efetivos da UFPR, do Centro de Estudos do Mar, da PUC-PR, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo, do Instituto Água e Terra, além de representantes observadores de entidades como IBAMA e ICMBio.[7]

Por todo o exposto, entendo que está presente a probabilidade do direito alegado pelo denunciante.

Sobre o tema, inclusive, é a decisão proferida no voto divergente apresentado pelo Conselheiro Ivens Linhares no Acórdão n. 4.577/24, que julgou o Recurso de Agravo n. 657565/24, com importante ponderação sobre a temática das políticas públicas,

---

[5] SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (Paraná). Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT). Uso e Ocupação Territorial. Base Documental, Planos Diretores de Desenvolvimento. Curitiba: SEDEST. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/COLIT. Acesso em: 24 jul. 2025.

[6] COLIT. **Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense.** Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2025-03/regimento_interno_decreto_7948_2017.pdf. Acesso em: 24 jul. 2025.

[7] SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (Paraná). Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT). Regimento Interno e Composição. Curitiba: SEDEST. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/COLIT. Acesso em: 24 jul.2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

a atuação deste Tribunal de Contas e o possível prejuízo ao meio ambiente:

Não se está com isso invadindo o terreno discricionário do administrador público, para a ele se substituir, mas, em razão do que estabelece a legislação e as normas aplicáveis, indicar a necessidade de seu cumprimento, mediante os mecanismos de atuação colocados à disposição dos Tribunais de Contas, dentre os quais se incluem as determinações e, a depender da gravidade apurada, a imposição de sanções ou mesmo a abertura de procedimentos fiscalizatórios próprios.

Nesse ponto, aliás, vale lembrar que o fato de não ter havido indicação de despesa pública não deve impedir essa atuação, diante do fato de que, justamente diante dessa omissão, pode se estar dando causa a um prejuízo ainda maior, relacionado ao desatendimento das políticas públicas que devem ser implementadas em benefício da população, dentre as quais, a proteção ambiental

O acórdão proferido em Recurso de Agravo (657565/24) tem como originário o processo n. 63128-0/24, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, de tema correlato à presente denúncia.

Em síntese, a Representação n. 63128-0/24, autuada em 10/09/2024, foi proposta pelo mesmo Denunciante, o Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental (CEDEA), alegando omissão da SEDEST/COLIT na reativação da Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro (CT-GERCO), sem funcionamento desde 2021.

A probabilidade do direito e o perigo de dano por possível omissão e descumprimento de norma legal foram reconhecidos, em cognição sumária, por cautelar deferida no Despacho n. 259/25 e confirmados no Acórdão n. 783/25[8].

[8] Conforme exposto no Despacho nº 122/25 - GCFAMG (peça 42), foi reconhecida a verossimilhança das alegações trazidas aos autos, no sentido de que que a Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro (CT-GERCO), vinculada ao Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), está desativada desde 2021 por omissão do Poder Executivo estadual e que é órgão legalmente previsto para o acompanhamento técnico das intervenções a serem promovidas pelo Poder Público na orla paranaense. Os novos fatos trazidos a conhecimento neste processo, especialmente a demonstração inequívoca de que há projetos de intervenção nas orlas do litoral paranaense em andamento e que estão sendo implantados sem a prévia avaliação técnica, evidenciam o perigo na demora, requisito essencial, ao lado da verossimilhança, para a concessão de medidas de urgência. [...] A realização de intervenções sem a manifestação da instância legalmente criada para apuração técnica e científica de projetos com impacto nessa área sensível configura risco potencial de prejuízo à adequação das intervenções, de sua regularidade, e inclusive riscos financeiros, uma vez que a realização de intervenção que viole normas técnico-científico e legais aplicáveis não apenas pode ensejar a imposição de sanção ambiental, como a já imposta ao IAT, mas cria também o risco de determinação de desfazimento, com impacto financeiro duplamente negativo – o perdimento do custo da obra e o custo de sua adequação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

Ressalto que, em consonância com as alegações aqui prestadas, são discutidos, em ambos os processos (Representação n. 63128-0/24 e Denúncia n. 328395/25), a imprescindibilidade da governança ambiental e a importância da efetividade das normas ambientais pelos órgãos responsáveis.

Com relação ao perigo da demora na Denúncia corrente, destaco que a motivação para a não realização de reuniões pelo COLIT desde 12/06/2023 não foi minimamente justificada pela SEDEST. Aliás, a falta de participação do COLIT na tomada de decisões relativas à sua área de atuação pode acarretar prejuízos de difícil reparação.

Desse modo, em que pese a justificativa apresentada pela SEDEST (peça 48), pondero que a solicitação de orientação jurídica sobre a competência do COLIT não é razão satisfatória para paralisar a atuação de importante Conselho, criado há mais de 40 anos, esvaziando paulatinamente suas prerrogativas para a proteção ambiental e a efetividade das normas pelos órgãos responsáveis.

III. Diante do exposto, **recebo** a presente Denúncia e, com fundamento nos arts. 282, § 1º-A, 400, § 1º-A, e 401, V, todos do Regimento Interno, bem como do art. 53, § 2º, IV, da Lei Orgânica, **defiro** a medida cautelar, a fim de determinar que a SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL **adote as providências necessárias, no prazo de 15 (quinze) dias, para a criação das comissões temáticas, com o objetivo de apreciar e revisar os planos diretores dos municípios do litoral**.

IV. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que adote as seguintes medidas:

a) inclusão de VALDEMAR BERNARDO JORGE, secretário de Estado de Desenvolvimento Sustentável de 1º/01/2023 a 06/05/2024; EVERTON LUIZ DA COSTA SOUZA, secretário de Estado de Desenvolvimento Sustentável de 07/05/2024 a 25/03/2025; RAFAEL VALDOMIRO GRECA DE MACEDO, atual secretário de Estado de Desenvolvimento Sustentável, na autuação como interessados;

b) expedição, pelos meios de comunicação disponíveis, de **determinação** à SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

as providências necessárias para a criação das comissões temáticas, com o objetivo de apreciar e revisar os planos diretores dos municípios do litoral, sob a pena de aplicação da multa prevista no art. 87, I, *b*, da Lei Complementar n. 113/2005;

c) expedição, via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos arts. 278, II, e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, da **citação** da SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, na pessoa de seu representante legal, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme o art. 35, II, *a*, da Lei Orgânica deste Tribunal, defesa em relação aos fatos narrados pelo Denunciante.

V. Ato contínuo, retornem conclusos para a apreciação em sessão do Tribunal Pleno, nos termos do art. 32, XIII, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

VI. Transcorrido o prazo para a apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à 1ª Inspetoria de Controle Externo, responsável pelo acompanhamento da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável, e ao Ministério Público de Contas para suas respectivas manifestações.

VII. Após, voltem-me conclusos.

VIII. Publique-se."

II - VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Já tendo sido promovidas as medidas determinadas no item IV do ato ora homologado, conforme se observa às peças 50 a 52, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que se aguarde a manifestação dos interessados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Com a devida vênia ao eminente Relator, divirjo da homologação da medida cautelar concedida, por entender que, no presente caso, não se encontram preenchidos, de forma cumulativa, os requisitos estritos que justificam a imposição de obrigação imediata ao COLIT/SEDEST para criação de comissões temáticas.

A presente Denúncia guarda **aparente** similitude temática com a Representação nº 63128-0/24, de minha relatoria, que tratou da omissão na reativação da Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro – CT-GERCO, vinculada ao Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense – COLIT.

No entanto, como demonstrarei a seguir, trata-se de hipóteses substancialmente distintas.

Da distinção em relação ao precedente da CT-GERCO

No processo nº 63128-0/24, a medida cautelar foi deferida somente após o surgimento de fatos novos que evidenciaram risco concreto e iminente de prejuízo ambiental. Naquele caso, verificou-se:

1. Existência de previsão legal obrigatória para a constituição da CT-GERCO, fixada na Resolução SEMA nº 43/2018, em atendimento à Lei Estadual nº 13.164/2001;

2. Natureza técnica especializada da CT-GERCO, voltada à análise científica e técnica de intervenções na zona costeira, conforme atribuições definidas em norma e fundamentadas no Decreto Federal nº 5.300/2004;

3. Omissão prolongada do Poder Executivo, que manteve a CT-GERCO inoperante desde 2021, mesmo após reconhecer a urgência de sua reativação;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

4. Fatos novos concretos — como construção de portos, estaleiros e obras de alargamento de orlas — realizados sem prévia avaliação técnica pelo órgão competente;

5. Risco específico e imediato à integridade ambiental e à regularidade das intervenções costeiras, com possibilidade de prejuízo financeiro duplo (perda da obra e custo de adequação).

Cumpre destacar que a reativação da Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro (CT-GERCO) dizia respeito a **órgão já criado** pela Resolução SEMA nº 43, de 28 de novembro de 2018, alterada pela Resolução nº 02/2020 – COLIT, em atendimento às disposições da Lei Estadual nº 13.164, de 23 de maio de 2001, que dispõe sobre a Zona Costeira do Estado do Paraná e adota outras providências. Nos termos do artigo 1º da referida Resolução, a CT-GERCO é subordinada à Coordenadoria Estadual do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC, vinculada à Secretaria Executiva do COLIT. Suas atribuições estão previstas no artigo 5º da Resolução SEMA nº 43/2018. Ou seja, tratava-se de reativação de Câmara Técnica já existente e legalmente instituída, não de criação facultativa, como é o caso das comissões temáticas do COLIT.

Ademais, a CT-GERCO, embora vinculada ao COLIT, possui natureza distinta: trata-se de **órgão de assessoramento técnico especializado**, criado e regulamentado expressamente pela Resolução SEMA nº 43/2018, com atribuições definidas em norma e composição voltada à análise científica e técnica de intervenções na zona costeira, fundamentado no Decreto Federal nº 5.300/2004, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

O COLIT, por sua vez, é órgão colegiado de caráter mais amplo e político-institucional, com composição plural que inclui representantes de diversos segmentos da sociedade civil e do poder público, voltado à governança territorial e ambiental do litoral, mas não configurado, em sua essência, como instância técnica especializada para análise pormenorizada de projetos urbanísticos ou ambientais. Suas atribuições constam no Decreto Estadual n° 7.948/2017.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

Das atribuições do COLIT e ausência de obrigatoriedade de criação das comissões temáticas

Nos termos do Decreto Estadual nº 7.948/2017, em seu Art. 2º, são atribuições do COLIT, entre outras: assessorar a Administração Estadual no desenvolvimento do litoral e na aplicação dos princípios legais relativos ao uso e ocupação do solo e à proteção ambiental; colaborar na elaboração de atos legislativos e regulamentares; promover aperfeiçoamento da legislação pertinente; cooperar tecnicamente com municípios; conceder anuência a procedimentos de licenciamento ambiental; conceder anuência prévia a edificações e planos diretores homologados; fiscalizar o cumprimento das disposições legais; e referendar decisões tomadas pelo Presidente em situações de emergência.

A competência prevista no inciso VI do Art. 2º, bem como no Art. 29, VI, do Regimento Interno, é voltada à análise de projetos específicos vinculados a parâmetros objetivos (número de pavimentos, localização e observância de plano diretor já homologado). Não há previsão normativa que imponha, de forma obrigatória, a criação de comissões temáticas para revisão de planos diretores ou outros estudos, sendo o art. 17 do Regimento Interno claro ao estabelecer que tais comissões “poderão” ser instituídas, natureza meramente facultativa.

No caso presente, a própria manifestação da SEDEST (peça 48) registra que não há imposição legal para criação das comissões.

Importa destacar — e aqui reside o ponto central — que, na **76ª Reunião Ordinária do COLIT** (peça 06), realizada em 12/06/2023, a Secretária Executiva afirmou, na linha 630, que “todas as atualizações dos planos diretores dos municípios do litoral têm que passar por aqui para fazer a aprovação…”. Tal declaração foi utilizada pelo eminente Relator como fundamento para deferir a medida cautelar. Todavia, entendo que se trata de mera prática administrativa interna, sem força normativa para criar obrigação legal ou alterar o caráter facultativo da criação das comissões.

Assim, a ausência de instituição das referidas comissões não configura, por si só, descumprimento normativo ou irregularidade, mas apenas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

exercício de discricionariedade administrativa. Nesse contexto, não haveria fundamento jurídico para determinar, por via cautelar, a criação compulsória dessas instâncias, especialmente na ausência de demonstração documental de risco concreto e iminente.

Ainda que se reconheça a relevância da atuação do COLIT e a necessidade de retomada de suas reuniões, a intervenção cautelar deve respeitar os limites legais, a proporcionalidade e a necessidade.

Dessa forma, enquanto no precedente da CT-GERCO havia norma obrigatória descumprida, órgão técnico já criado por lei e regulamento e risco concreto comprovado, no caso presente entendo não haver previsão legal imperativa nem demonstração de perigo iminente. A intervenção cautelar, nas hipóteses em que se impõe obrigação imediata ao Poder Público, deve observar não apenas a legalidade, mas também a proporcionalidade e a necessidade, requisitos que não se mostram presentes no caso em análise. A medida cautelar ora homologada amplia a competência do COLIT e impõe ato discricionário sem amparo legal, configurando ingerência indevida na organização interna do órgão.

Diante desse cenário, e aplicando o mesmo critério de prudência e proporcionalidade adotado na Representação nº 63128-0/24, **entendo não ser o caso de homologar a medida cautelar concedida**.

Sugiro, contudo, que o processo prossiga para instrução, com a possibilidade de solicitar, em momento oportuno, informações complementares à SEDEST e ao COLIT acerca da paralisação das reuniões e eventual plano de retomada, reservando-se eventual intervenção de urgência apenas para hipótese futura em que se comprove documentalmente risco concreto e iminente.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:

I - **NEGAR**, aplicando o mesmo critério de prudência e proporcionalidade adotado na Representação nº 63128-0/24, a homologação da cautelar concedida;

II – deliberar que o processo prossiga para instrução, com a possibilidade de solicitar, em momento oportuno, informações complementares à SEDEST e ao COLIT acerca da paralisação das reuniões e eventual plano de retomada, reservando-se eventual intervenção de urgência apenas para hipótese futura em que se comprove documentalmente risco concreto e iminente.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pela homologação da medida cautelar.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JQ9