

A POSSIBILIDADE DE CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEIO AMBIENTE PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Edalgina Bráulia de Carvalho Furtado de Mendonça*

Maria Cecília de Almeida Castro**

RESUMO

Análise da possibilidade do Tribunal de Contas fiscalizar as políticas públicas para implementação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e do desenvolvimento sustentável dentro do espaço urbano.

Busca-se compreender se o Tribunal de Contas tem competência constitucional para exercer o controle externo dos aspectos ambientais das políticas públicas e programas de governo e se possui papel educativo na gestão pública. Ademais, analisa-se se a gestão pública deve ter em vista os instrumentos de sustentabilidade ambiental.

O presente estudo se apóia na reflexão sobre os diversos movimentos de explicação do fenômeno de desenvolvimento sustentável. Autores de orientações teóricas diversificadas entendem que está surgindo um novo modo de encarar os problemas trazidos pela poluição e degradação ambiental.

No trabalho será abordada a questão do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, inclusive o tema das “Cidades Sustentáveis” como valor fundamental da ordem jurídica. Será analisada e ressaltada, por fim, a importância do Tribunal de Contas pelas atribuições que lhe foram conferidas e sua relevância para o regime democrático, inclusive como fiscal do meio ambiente em todos os seus níveis.

* Doutoranda em Direito Público pela PUC-MG, 2008. Mestre em Direito Público pela PUC-MG, 2006. Especialista em Direito Público pelo Instituto Newton Paiva (Anamagis), 2004. Especialista em Controle Externo pela Escola de Contas/IEC/PUC-MG, 2001. Especialista em Direito do Estado pelo Instituto de Educação Continuada-IEC/PUC-MG, 1997. Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos, 1989 e em Psicologia pela FUMEC, 1992. Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Advogada membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/MG. Professora de Direito Ambiental e de Relações Econômicas Internacionais da FEAD.

** Mestranda em Direito Público pela PUC-MG, 2007. Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho (CAD), 2006. Especialista em Processo Constitucional pelo Instituto Metodista Izabela Hendrix, 2004. Graduada em Direito pela PUC-MG, 2000. Procuradora do Estado de Minas Gerais.

PALAVRAS-CHAVE: MEIO AMBIENTE. POLÍTICAS PÚBLICAS. CONTROLE. TRIBUNAL DE CONTAS. POSSIBILIDADE.

ABSTRACT

Analysis of the possibility of the Court of Auditors monitor public policies for implementation of an ecologically balanced environment and sustainable development within the urban space.

Search to understand if the Court of Auditors has jurisdiction to exercise the constitutional external control of the environmental aspects of public policies and programs of government and that has educational role in public administration. Moreover, examines whether the public management should take into view the instruments of environmental sustainability.

This study is based on the reflection on the various movements of explanation of the phenomenon of sustainable development. Authors of diversified theoretical guidelines believe that is developing a new way to face the problems brought by pollution and environmental degradation.

This study will contemplate the issue of the environment and sustainable development, including the theme of "Sustainable Cities" as a fundamental value of the legal system. Finally, will be examined and stressed the importance of the Court of Auditors for the tasks that have been given and their relevance to the democratic regime, including as tax of the environment in all its levels.

KEYWORDS: ENVIRONMENT. PUBLIC POLICIES. CONTROL. COURT OF AUDITORS. POSSIBILITY.

INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar a possibilidade do Tribunal de Contas fiscalizar as políticas públicas para implementação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme preconiza a Constituição da República. Abordará também a questão do desenvolvimento sustentável dentro do espaço urbano.

O controle externo dos poderes e órgãos do Estado não tem contemplado os aspectos ambientais implicados na gestão pública. Uma efetiva conservação dos

recursos naturais em consonância com o desenvolvimento social deve se apoiar em um planejamento e desenvolvimento de políticas públicas que busquem soluções para as questões sócio-ambientais.

Indaga-se se o Tribunal de Contas tem competência constitucional para exercer o controle externo quanto aos aspectos ambientais ligados à avaliação de políticas públicas e programas de governo. Indaga-se também se a Corte de Contas possui papel educativo na gestão pública e se deve exercê-lo em relação ao meio ambiente, levando aos jurisdicionados a questão do desenvolvimento sustentável.

Indaga-se, ainda, se a gestão pública deve ter em vista os instrumentos de sustentabilidade ambiental, em particular o princípio da prevenção.

O presente estudo se apóia na reflexão sobre os diversos movimentos de explicação do fenômeno de desenvolvimento sustentável, considerando que as falhas e as crises por que ele passa são oriundas, sobretudo, do momento histórico presente.

Em várias partes do mundo, autores de orientações teóricas diversificadas entendem que está surgindo um novo modo de encarar os problemas trazidos pela poluição e degradação ambiental. O surgimento de novas formas de compreender o desenvolvimento é oriunda, principalmente, das mutações sociais globais que têm ocorrido, não sendo mais possível separar o estudo do meio ambiente dos demais fenômenos sociais.

Na seqüência, será abordada a questão do meio ambiente, analisando-se o tratamento do tema pela Constituição da República de 1988. Também será abordado o tema das “Cidades Sustentáveis”, como decorrência do paradigma contemporâneo de desenvolvimento sustentável.

Por fim, será analisada e ressaltada a importância do Tribunal de Contas pelas atribuições que lhe foram conferidas e sua relevância para o regime democrático, cujo escopo é coibir os abusos do poder, imoralidades, mau uso dos bens e recursos públicos, com funções opinativas, de orientação, fiscalização e julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pelo dinheiro público sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, de forma a controlar a realização das políticas públicas e, ainda, ser o fiscal do meio ambiente em todos os seus níveis.

Sem pretensão de esgotar o tema, estas serão algumas questões abordadas e outras apenas suscitadas na tentativa de demonstrar a função do Tribunal de Contas

dentro do Estado Democrático de Direito de fiscalizar políticas públicas para implementação de cidades sustentáveis.

DESENVOLVIMENTO

1. A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Antes de ser analisada a competência das Cortes de Contas, é necessário investigar os fundamentos para sua atuação na avaliação de políticas públicas e na gestão pública do meio ambiente na implementação de cidades sustentáveis.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA é composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as fundações públicas responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

O Conselho de Governo assessora o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e recursos ambientais. Na esfera federal, o órgão encarregado da gestão ambiental é o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, competindo-lhe planejar e elaborar a política de meio ambiente no País, acompanhando, supervisionando e controlando as ações a ele relativas, bem como a implementar acordos internacionais nesta área, cabendo a execução da política e programas ambientais ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Estados e Municípios, mediante órgãos ou entidades, observadas as normas federais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, em conformidade com o estabelecido pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, que é órgão consultor e deliberativo.

Sabe-se que a mera existência de órgãos responsáveis pela gestão ambiental não é suficiente na prevenção dos danos. Mas para garantir a adequada preservação do meio ambiente, segundo o Ministro Fernando Gonçalves do Tribunal de Contas da União - TCU, é “imprescindível que tais órgãos tenham suas atuações acompanhadas e fiscalizadas para uma boa utilização dos meios e recursos a ele confiados, no cumprimento de suas missões institucionais” (GONÇALVES, 1997, p.24).

Constitucionalmente, o controle externo das contas públicas é realizado pelo

Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, que é órgão autônomo e não subordinado hierarquicamente àquele Poder. É um órgão técnico, especialmente qualificado e preparado para realizar a fiscalização do patrimônio público.

Cabe assinalar que o caput do art. 225 da Constituição da República considera o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”. Portanto, cabe-lhe aos Tribunais de Contas não só o poder, mas o dever de realizar a fiscalização ambiental, na medida em que o caput do art. 70 especifica que o controle externo da administração pública envolve a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas dos Chefes do Poder Executivo e julgamento das contas dos administradores públicos, como incisos I e II do art. 71 da Constituição da República.

Fernandes (2002) lembra que o TCU é o paradigma para as unidades da Federação, devendo as normas constitucionais pertinentes ser aplicadas, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

Em matéria ambiental, a competência constitucional dos Tribunais de Contas concentra-se, especialmente, na fiscalização da gestão operacional e patrimonial dos dinheiros, bens e valores públicos, a serem examinados sob os aspectos de legitimidade e economicidade, especialmente, porque nestes se contém os conceitos de eficiência e eficácia elencados no caput no art. 37 da Constituição da República de 1988, de observância indispensável quando se trata de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, o atual texto constitucional concede aos Tribunais de Contas a possibilidade de realizarem auditorias de gestão ambiental, outorgando-lhes competência que é não só possibilidade, como dever institucional e de valor inestimável para a concretização das políticas nacionais de proteção ambiental, ainda que esta missão constitucional de atuar na fiscalização ambiental só possa ser efetuada de modo indireto, via controle de contas dos gestores públicos.

Assim, conforme aduzido, os Tribunais de Contas dispõem de competência para exame da variável ambiental, inclusive do instrumental necessário para garantir a eficácia de seus comandos. Destaca-se aqui a competência constitucional prevista nos incisos IV, VIII, IX e X do art. 71, quais sejam: realização de inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade, aplicando aos responsáveis, em caso de

ilegalidade da despesa, multa proporcional ao dano causado ao erário, além de sustar, se não atendidas as providências exigidas, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo.

A par da autorização constitucional, as respectivas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas conferem-lhes competência para realizarem análises de contas anuais e auditorias nos órgãos a que esta matéria está afeta, fiscalizando, portanto, o cumprimento das políticas ambientais, a aplicação dos recursos alocados especificamente para essa finalidade, bem como o cumprimento da legislação ambiental pelos gestores e/ou entes auditados.

É certo que os Tribunais de Contas não detêm competência para formularem políticas ambientais, mas poderão apontar a ineficiência e ineficácia destas políticas ou sua má aplicação, recomendado sua modificação ou otimização. Além disso, os relatórios elaborados pelas Cortes de Contas com o resultado das auditorias de gestão ambiental, quer as incluídas nas auditorias ordinárias, quer nas específicas, serão de extrema valia aos órgãos diretamente responsáveis pelas Políticas de Meio Ambiente, servindo de suporte para ações preventivas e repressivas.

Nesse diapasão, as auditorias dos Tribunais de Contas terão eficácia direta sobre o órgão auditado sob sua jurisdição, ou indireta, mediante produção de provas para propositura de Ação Popular, Ação Civil Pública ou ação de responsabilização daquele que causar dano ao meio ambiente, seja por ação ou omissão, sendo legitimado passivo qualquer pessoa, física ou jurídica, cujas atividades impliquem prejuízo à coletividade, de modo que tanto o cidadão individualmente considerado como o próprio Poder Público podem ser responsabilizados pelo dano ambiental.

Ferraz (1979) alerta que a preservação ambiental não é problema que interessa isoladamente a cada um, mas coletivamente a todos, e que uma consciência pública e privada é condição *sine qua non* para promoção da tutela do meio ambiente:

O problema é que não basta conscientizar o povo; é preciso que se conscientize, sobretudo, o próprio Poder Público. É preciso que ele não exerça o papel de degradações do ambiente e, infelizmente, ele exerce. E com muito mais força que qualquer cidadão. Eu posso poluir um riacho. O Poder Público pode acabar com a Floresta Amazônica. A desproporção do poder de agressão que tem o Poder Público, em face do particular, realmente é imensa. Não basta promover a consciência privada se também não estiver instaurada a consciência pública. (FERRAZ, 1979, p. 41).

No mesmo sentido que Ferraz, mas destacando a atuação dos Tribunais de Contas como órgão capaz de exercer a proteção ambiental, Correa (1997) assinala que:

Neste contexto, se inserem definitivamente as preocupações da sociedade brasileira com a qualidade de vida e proteção do meio ambiente, já que o Poder Público desempenha importante papel na regulação de suas próprias atividades, no planejamento, ordenamento, incentivo e repressão das atividades antrópicas que potencialmente podem afetar os bens ambientais.

De outro lado, não se pode desconsiderar a perspectiva brasileira na comunidade internacional. Como país em desenvolvimento, o Brasil tem recorrido aos órgãos de financiamento internacional, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIRD, para implementação de programas e projetos. Por decorrência das pressões exercidas, notadamente de organizações ambientalistas não governamentais, já fazem parte dos contratos de financiamento a perspectiva ecológica dos projetos financiados e, mais ainda, medidas minimizadoras e compensatórias dos impostos negativos causados.

Enfatiza-se, portanto, o papel do Tribunal de Contas - órgão de controle das atividades governamentais - na proteção ambiental máxime em face da nova perspectiva assumida pelo Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu como dever do Poder Público e da Coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CRFB/88).

Aos Tribunais de Contas, surge, então, um dever de fiscalizar os entes públicos - assim como todos aqueles que utilizam de recursos públicos-, sob os variados aspectos de sua competência constitucional, visando a perfeita atuação daqueles na proteção ao meio ambiente. Assim, ficam submetidos à este controle específico: a gestão ambiental pública (os órgãos de fiscalização do meio ambiente); os planos e programas governamentais; a Política Nacional do Meio Ambiente, as empresas públicas; e a compatibilização ambiental na gestão dos recursos públicos. (CORREA, 1997, p.8-9).

Gonçalves (1997), discorrendo sobre a possibilidade da tutela ambiental pelo Tribunal de Contas, é incisivo ao afirmar que:

Os dispositivos da Constituição Federal dedicados ao controle externo do Governo atribuem indiretamente ao TCU competência para proceder à fiscalização ambiental, mediante o julgamento das contas anuais dos gestores públicos e a realização de auditorias nos órgãos federais responsáveis pela gestão ambiental no País. (GONÇALVES, 1997, p.29).

No mesmo sentido que os autores citados anteriormente, reforçando a hipótese que se pretende demonstrar neste trabalho, Moura (2002), ao discorrer sobre a competência constitucional e a realização de Auditoria Ambiental de Contas, aduz que:

Configurada a competência legislativa dos Municípios e sua contrapartida é a sua conservação, abre-se um novo campo de fiscalização para o qual os Tribunais de Contas terão de se adaptar: a auditoria ambiental.

Dúvidas não restam quanto a este poder-dever das Cortes de Contas. Esta dedução se dá a partir do momento em que se percebe a conexão entre os preceptivos constitucionais que, de um lado, definem o meio ambiente como

bem de uso comum do povo (art. 225) e, de outro, que caberá a esses Tribunais julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, II) este último artigo em seu inciso IV, é expresso em habilitá-los à realização de auditorias patrimoniais, o que, por certo, inclui o meio ambiente. (MOURA, 2002, p. 40).

Uma gestão administrativa que se projeta no futuro requer que o Tribunal de Contas seja inserido no rol das instituições públicas pró-ativas mediante atuação preventiva e pedagógica, orientando os gestores sobre a maneira de melhor aplicar as verbas públicas, buscando mostrar as falhas administrativas antes e durante as realizações de auditorias e inspeções *in loco*, mediante um controle concomitante.

Aqui cabe registrar que o Tribunal de Contas da União editou a Portaria TCU nº 383, de 05 de agosto de 1998, sobre a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental - PDFA no âmbito daquela Corte.

Fiscalização ambiental, para os fins dessa Portaria, engloba as auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos que tenham por objeto a análise da gestão ambiental. O art. 3º, assim dispõe:

O controle da gestão ambiental será efetuado:

I - por meio da fiscalização ambiental de:

a) ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA;

b) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental;

II - por meio da inserção do aspecto ambiental na fiscalização de:

a) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental;

b) projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impactos negativos diretos ao meio ambiente;

III - por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades:

a) integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA;

b) responsáveis pelas políticas, programas, projetos e atividades a que se refere o inciso anterior.

Referido diploma define que as ações e atividades relacionadas à gestão ambiental deverão receber tratamento prioritário, tais como: ações que visem induzir comportamentos compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável; fiscalização ambiental; elaboração e aplicação de políticas setoriais relacionadas à proteção ou utilização do meio ambiente; ações que visem à coleta e ao fornecimento de informações sobre o meio ambiente; educação ambiental; coordenação das ações

relacionadas a proteção ambiental; ações implementadas com recursos externos.

Sachs (1993, p.27) ao discorrer do conceito à ação alerta que “em termos operacionais, precisamos de uma imaginação ecológica que oriente a reflexão sobre o desenvolvimento.” Ressalta a capacidade de estimular a população local a agir de maneira ambientalmente viável, uma vez promovida a educação ambiental e removidos os obstáculos que as impedem de ter uma visão a longo prazo da conservação de sua base de recursos. Destaca-se, dentre as ações, a elaboração de planejamento anual que contemple a fiscalização, o treinamento e outras ações relacionadas ao controle da gestão ambiental.

Destaca-se, ainda, que a partir da mudança estratégica de atuação, o TCU mostra-se mais aberto e em sintonia com a comunidade e o cidadão, implementando uma nova forma de fiscalização e utilizando-se do que existe de mais moderno em auditoria. Trata-se da Auditoria Integrada, que visa fiscalizar o cumprimento das leis, obras e projetos de engenharia; a gestão fiscal; o desempenho da saúde e da educação; a qualidade de vida e o meio ambiente; e, finalmente, a equidade dos gastos com que os órgãos públicos atuam para a inclusão social e a preservação da natureza.

2. O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Conforme Santos (1997), as sociedades contemporâneas e o sistema mundial em geral estão passando por processos de transformações sociais muito rápidos e muito profundos, que põem definitivamente em causa as teorias e os conceitos, os modelos e as soluções anteriormente considerados eficazes para diagnosticar e resolver as crises sociais. Nesse sentido, uma das profundas mudanças pela qual o mundo vem passando se refere à questão ambiental e sua proteção, de maneira a possibilitar não somente a sobrevivência das espécies, mas também a adequada qualidade de vida dos seres humanos, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Abordando a questão paradigmática relativamente à proteção do meio ambiente, Santos (1997) assinala que:

O paradigma da democracia eco-socialista expande a democracia ainda numa terceira direção: a duração intertemporal e intergeracional. Segundo este paradigma, a proximidade do futuro é hoje tão grande que nenhum presente é democrático sem ele. Por assim dizer, as gerações futuras votam com igual peso que as gerações presentes. Aliás, a democracia das relações

interestatais visa sobretudo a democracia das relações intergeracionais e é em nome desta que a cooperação entre os Estados é mais imprescindível e urgente.

Essa tripla expansão da democracia - estrutural, escalar e intergeracional - pressupõe um enorme investimento de inovação institucional. Como todas as formas de poder são políticas e como em todas elas a transformação paradigmática visa constituir, a partir delas, formas de partilha de autoridade, a democracia eco-socialista é internamente muito diversa. Na sua definição mais simples, o eco-socialismo é democracia sem fim. Tal objetivo utópico pode funcionar eficazmente como critério dos limites da democracia na modernidade capitalista. Não se trata de obter transparência total nas relações sociais, mas antes de lutar sem limites contra a opacidade que as despolitiza. (SANTOS, 1997, p. 345.)

Atualmente, permeia a ação das instituições públicas o conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado e de desenvolvimento sustentável como questões paradigmáticas. Nesse sentido, cabe ressaltar o trabalho pioneiro da lavra de Ferraz (1979) que, nos idos dos anos 70, publicou no Brasil artigo onde alerta sobre sua preocupação com a degradação ambiental e a questão da sua preservação, do qual se extrai o seguinte:

De toda a maneira, o fato demonstrava que as preocupações nossas eram aquelas que existem discutidas por todos, enquanto cidadãos do globo, que vêm alarmadamente os grandes riscos, a irresponsabilidade, a falta de consciência na ausência de iniciativas que possam prevenir a ação predatória do meio ambiente, cada vez mais presente, cada vez mais apavorante e cada vez contando com a maior convivência do Poder Público. Senão convivência comissiva, pelo menos gravemente omissiva, nos seus deveres fundamentais de vigilância e segurança. (FERRAZ, 1979, p. 34).

Com efeito, a questão do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável se apresenta na atualidade como temas que exigem das pessoas - físicas ou jurídicas, essas últimas sendo de direito público ou privado - uma postura de constante e efetiva busca de compatibilização entre o desenvolvimento e a preservação ambiental. E a justificativa para isso é simples: assegurar a sobrevivência das espécies, inclusive a humana, bem como a adequada qualidade de vida.

Para tanto, Sachs (1993) afirma que uma revolução mental é necessária, não apenas entre os particulares, mas também no âmbito do Poder Público, pois:

O conceito básico de desenvolvimento equitativo em harmonia com natureza deve permear todo nosso modo de pensar, informando as ações dos cidadãos, das decisões e de profissionais de todos os tipos, inclusive as dos funcionários burocráticos, que preparam e avaliam os projetos de desenvolvimento. A longa luta só será vencida no dia em que for possível, ao se falar do desenvolvimento, suprimir o prefixo “eco” e o adjetivo

“sustentável”. (SACHS, 1993, p. 55).

Tecendo pormenorizado tratamento sobre o ecodesenvolvimento, pedra de toque das sociedades contemporâneas e pano de fundo intersubjetivamente compartilhado no mundo atual, Sachs (1993) destaca suas cinco dimensões, advertindo considerar simultaneamente a sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e a cultural. Referido autor sugere o que seja o desenvolvimento sustentável e compatível com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo por base as citadas dimensões:

1. Sustentabilidade social, que se entende como a criação de um processo de desenvolvimento que seja sustentado por um outro crescimento e subsidiado por uma outra visão do que seja uma sociedade boa. A meta é construir uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e de bens, de modo a reduzir o abismo entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres.
2. Sustentabilidade econômica, que deve ser tornada possível através da alocação e do gerenciamento mais eficientes dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados. (...)
3. Sustentabilidade ecológica, que pode ser melhorada utilizando-se das seguintes ferramentas: ampliar a capacidade de carga da espaçonave Terra, através da criatividade, (...); limitar o consumo de combustíveis fósseis e de outros recursos e produtos que são facilmente esgotáveis ou danosos ao meio ambiente, (...); reduzir o volume de resíduos e de poluição, através da conservação de energia, de recursos e da reciclagem; promover a autolimitação no consumo de materiais por parte de países ricos e dos indivíduos de todo o planeta; intensificar a pesquisa para obtenção de tecnologias de baixo teor de resíduos e eficientes no uso de recursos para o desenvolvimento urbano, rural e industrial; definir normas para uma adequada proteção ambiental, (...).
4. Sustentabilidade espacial, que deve ser dirigida para a obtenção de uma configuração rural – urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas (...).
5. Sustentabilidade cultural, incluindo a procura de raízes endógenas de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, processos que busquem mudanças dentro da continuidade cultural e que traduzam conceito normativo de ecodesenvolvimento em um conjunto de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área. (SACHS, 1993, p. 37-38).

São esses, portanto, os requisitos propostos pelo autor, aos quais aderimos integralmente, para um desenvolvimento sustentável e para a gestão do meio ambiente, o que obriga a todos a pensar e agir de maneira planejada e global, transcendendo as fronteiras nacionais e tendo em vista o longo prazo.

3. CIDADES SUSTENTÁVEIS

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001,

regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República de 1988 e estabelece diretrizes gerais da política urbana, normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Refletindo sobre o tema, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes observa que trata-se de lei de caráter nacional, dirigida a todos os entes políticos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, objetivando a edição de normas gerais sobre política urbana e assuntos correlatos. Sua função é dar aplicabilidade à norma constitucional, cuja redação original assim exige.

O Estatuto da Cidade inaugura uma nova era na legislação brasileira, traduzindo o ideal de que possamos viver numa cidade sustentável, conforme previsto em seu artigo 2º, inciso I, que assegura:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a **idades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações:(...). (destacamos).

Adotado como marco teórico do presente trabalho, cujas teses e conclusões são aqui acolhidas, Sachs (2002) estuda a questão do meio ambiente e sustentabilidade na gestão pública do meio ambiente e das cidades. Na busca da renovação da teoria e das práticas de mudança social para concepção de ecodesenvolvimento, o autor discute a contribuição do setor público e privado na preservação ambiental, como é possível um desenvolvimento sustentável sob a ótica do binômio desenvolvimento e meio ambiente.

É importante observar que o direito aqui defendido às cidades sustentáveis não é recente, porém é desconhecido dos cidadãos. Nesse aspecto, é imprescindível o papel da educação escolar e de conscientização populacional para que o conceito de cidades sustentáveis possa ser vivido na prática. Par e passo com essa missão, compete aos poderes instituídos a implementação de políticas públicas voltadas a tão relevante objetivo, conforme preconizado pela Constituição da República e pelo Estatuto das Cidades. Destaca-se, nesse aspecto, o papel dos Tribunais de Contas, como órgão revestido do poder-dever de fiscalizar aquelas políticas públicas para a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e às cidades sustentáveis.

4. O TRIBUNAL DE CONTAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Tribunal de Contas é órgão de controle externo da execução financeiro-orçamentária da Administração Pública. Surge, inicialmente, com a preocupação do controle da legalidade dos atos de natureza financeira da Administração, mecanismo ainda hoje eficiente para zelar pela boa gestão dos recursos públicos, a aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Com a promulgação da Constituição da República de 1988, passa a também exercer a fiscalização operacional e patrimonial das entidades públicas, abrangendo, ao lado da questão da legitimidade, os aspectos de eficiência, eficácia e economicidade.

Cabe ao citado Tribunal a fiscalização das contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos pelos quais a União (leia-se também Estados e Municípios) responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de caráter pecuniário.

Nesse sentido, o artigo 71 da Constituição da República de 1988 estabelece que o controle externo das contas públicas será exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. Já o artigo 70 estabelece que o controle externo da Administração Pública deve obedecer aos princípios elencados no art. 37, com destaque para o princípio da eficiência.

Por sua vez, o artigo 225 da Constituição da República estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

A Lei Federal nº 6.938, de 1981, estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, constituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e instituiu o Cadastro de Defesa Ambiental com a participação de órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O artigo 2º, inciso I daquela lei previu dentre seus princípios a “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.

Por outro lado, a Constituição da República de 1988, dentro do Título VII referente à “Ordem Econômica e Financeira”, reservou o Capítulo II para tratar da política urbana. Determinou no artigo 182 que a propriedade urbana cumpre sua função social quando “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor” e, no artigo 186, que a propriedade rural cumpre sua função social, dentre outros requisitos, quando voltada para a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Decorre das normas citadas que as contribuições ambientais e urbanísticas que podem advir da atuação da Corte de Contas, visando ao desenvolvimento sustentável e à implementação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, se situam na fiscalização do cumprimento da respectiva legislação, quando do ato sujeito a controle decorrer emprego de recursos do erário.

Mais do que isso, a atuação dos Tribunais de Contas, na fiscalização das ações do Poder Público praticadas em prejuízo do desenvolvimento sustentável, ainda com maior propriedade se justifica ao se considerar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, urbano ou rural, é um patrimônio em si (o patrimônio ambiental), é um bem que atribui riqueza a seu titular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo pretendeu abordar a possibilidade de avaliação de políticas públicas pelo Tribunal de Contas, no que se refere às dimensões ambientais e urbanísticas da gestão pública, visando ao aprimoramento e à otimização da atuação dos entes federativos.

Para tal mister, se faz necessária uma releitura do papel do Tribunal de Contas dentro no paradigma do Estado Democrático de Direito. Importa salientar que a missão institucional da Corte de Contas extrapola a prevista no artigo 71 da Constituição da República de 1988 e requer seu engajamento como instituição competente para fiscalizar a efetivação dos direitos e garantias individuais e fiscalizar a implementação de políticas públicas que resguardem e promovam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Enfocou-se a contribuição dos Tribunais de Contas na avaliação das Políticas Públicas de meio ambiente e na fiscalização do patrimônio ambiental e urbanístico, visando à concretização da garantia do direito a cidades sustentáveis previsto no Estatuto da Cidade.

Nos dias atuais, de enormes transformações econômicas, sociais e tecnológicas, constatam-se mudanças radicais no âmbito das dimensões do público e do privado, das relações entre cidadãos e Estado historicamente em tensão. Nesta inquietude de mudanças, alargamentos e rupturas torna-se necessária uma releitura do papel do Estado e da sociedade. Por essa razão, é indispensável a criação de instrumentos que possam resguardar o sistema democrático, ampliando sempre os espaços públicos de efetivação da cidadania, tais como o plano diretor, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, que devem ser legitimadas por audiências públicas.

Nesse contexto, o presente trabalho teve por objetivo abordar o papel do Tribunal de Contas na tutela do patrimônio ambiental e urbanístico, em face de alguns dos princípios básicos da Constituição da República de 1988 e o tratamento por ela reservado ao planejamento das políticas públicas ambientais e urbanísticas dentro do Estado Democrático de Direito. Além disso, pretendeu demonstrar a importância do controle do meio ambiente que também poderá ser exercido pelos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

ALONSO JR, Hamilto. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ARAÚJO, Marcos Valério de. *Auditoria Ambiental: emergente forma de controle do patrimônio público*. 1996. Monografias Vencedoras - Prêmio Sergedello Corrêa São Paulo, 1996.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000.

BARROSO, Luis Roberto. *A proteção do meio ambiente na constituição brasileira*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n. 1, out./dez. São Paulo, 1992.

CORREA, Eliseu de Moraes. *Manual de Auditoria Ambiental: guia básico no âmbito dos Tribunais de Contas*. Curitiba: 1997, p.8-17

BENJAMIN, Antonio Herman V. *Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão*. Coordenador. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (coord.). *Direito urbanístico*. 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2002.

FERRAZ, Luciano. Controle da administração pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, ano XVII, n.3, 1999.

FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. *Revista de Direito Público*. São Paulo, v. 49-50, p. 34-41 1979.

GONÇALVES, Fernando. Papel e responsabilidades do Tribunal de Contas da União na auditoria do meio ambiente. Brasília, *Revista do Tribunal de Contas da União* n. 66, p. 24-29, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 2º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MARANHÃO, Jarbas. *Tribunal de Contas: natureza jurídica e posição entre os poderes*. Brasília: Revista de Informação Legislativa Senado Federal. abr/jun, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

MOURA, Carlos Eduardo de. A responsabilidade ambiental dos Municípios. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Curitiba, n. 142, abr.maio.jun. p. 40, 2002.

MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2004.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e o direito de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

----- *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

----- *Do crescimento econômico ao eco-desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente. 1997. p. 163.

----- *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

----- *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1986.

----- *Estratégias de transição para o século XXI*. In: BURSZTYN, Marcel (org). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Ed. Cortez, 1997.

SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

----- *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOUZA, Alfredo José de. Et al. *Tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio. *Os tribunais de contas e a construção da cidadania afeta à coisa pública*. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 62, n. 1, jan/mar 2007.