XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO II

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

ROMEU THOMÉ

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito ambiental, agrário e socioambietalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Romeu Thomé; Sébastien Kiwonghi Bizawu.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-652-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental e agrário. 3. Socioambientalismo. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO II

Apresentação

O XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, sob o tema "Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities", realizado na cidade de Balneário Camboriu-SC, entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro, marcou o retorno dos eventos presenciais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, no âmbito nacional, pós a pandemia da COVID-19 que, até a presente ocasião, no Brasil, foi responsável por 692.000 mortes e 35,9 milhões casos confirmados, até a presente data.

O mencionado evento é motivo de júbilo, eis que gestado desde 2019, sob o auspício da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

No presente Grupo de Trabalho encontram-se as pesquisas desenvolvidas em vários Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento e formação do estado da arte na área de Direito Ambiental, Agrário e Socioambietalismo.

A presente obra conta com valorosas contribuições teóricas e relevantes inserções na realidade brasileira emanam da reflexão trazida pelos professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o Brasil. Os artigos mostram temas sensíveis, que após terem sido selecionados, por meio de avaliação feita por pares (double blind review), pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente por seus autores, 18 artigos foram apresentados e compõem o livro, resultado de pesquisas e abordagens relevantes ao conhecimento científico, saber:

O primeiro artigo intitulado "A natureza como sujeito de direitos no direito brasileiro: a luta pelo reconhecimento do rio doce como sujeito de direitos", de Marcos Wagner Alves Teixeira e José Heder Benatti investigar se a natureza pode ser considerada como sujeito de direitos no direito brasileiro, para tanto aborda a ação ajuizada em favor do Rio Doce, pela Associação Pachamama que defendia essa tese e, para tanto destaca a evolução no novo constitucionalismo latino-americano da abordagem da natureza como sujeito de direitos,

considerando os marcos, previstos na Colômbia, Equador, Bolívia e Brasil, bem como a evolução da jurisprudência e a atual visão biocêntrica que vem ocorrendo em alguns nos países latino-americanos.

Depois, em “A proteção ambiental no sistema interamericano de direitos humanos: uma análise das obrigações dos estados estabelecido na opinião consultiva n° 23/2017”, Marcos Wagner Alves Teixeira aborda a a questão da proteção do meio ambiente no sistema interamericano e sua relação com os direitos humanos, analisando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), especialmente o sistema de consulta, focando no seu funcionamento, e como os Estados-partes e comunidade podem acioná-lo para a fixação de parâmetros de interpretação dos diplomas regionais e a Opinião Consultiva n° 23/2017 da OEA.

Na sequência, Ulisses Arjan Cruz dos Santos, Thiago Germano Álvares da Silva e Adir Ubaldo Rech no artigo nominado “A progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como ferramenta para ocupação adequada do solo urbano à luz da função social da propriedade” abordam a progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) face à questão da extrafiscalidade e à função social da propriedade urbana, bem como as questões relacionadas aos seus aspectos legais e conceituais no ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando a respectiva relevância para o meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado, disposto no art. 225 da Constituição Federal do Brasil de 1988 e os aspectos da extrafiscalidade visando a busca de incentivos para mudanças benéficas de comportamento na sociedade, contribuindo com a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente.

Ato contínuo, em “Território quilombola: convergências e divergências com os direitos reais clássicos”, Jean Carlos Nunes Pereira e Maria Helena Alves Ramos se debruçam sobre a análise do território quilombola, a partir do conceito das Linhas Abissais de Boaventura Santos (2013), que trata de duas perspectivas opostas: de um lado, as realidades reconhecidas pelo direito e, de outro, aquelas que foram rechaçadas e invisibilizadas pelos juristas e pelo próprio pensamento colonial – dando-se um recorte específico para as comunidades quilombolas.

Outrossim, em “O papel dos tribunais de contas na concretização do dever constitucional dos poderes públicos de promoção da educação ambiental”. Eid Badr, Sasha Camilo Suano d'Albuquerque Veiga e Natalia Marques Forte Badr estudam o papel dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos responsáveis pelo controle da atividade estatal, especialmente no

que concerne à elaboração, execução e resultados advindos das políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais, na concretização do dever dos Poderes Públicos quanto à promoção da educação ambiental.

Em “Direitos reais originários: os entraves à titulação dos territórios quilombolas”, Adriely Gusmão de Carvalho e Jean Carlos Nunes Pereira examinam os entraves quanto à titulação dos territórios quilombolas, principalmente sob a perspectiva de uma prática burocrática-administrativa e econômica, através de pesquisa de campo no INCRA e inventário de normas que norteiam a problemática, sendo que, ao final buscam apontar alternativas que podem atenuar os impactos negativos de tal lentidão burocrática.

O sétimo artigo de Lucas Freier Ceron, Jerônimo de Castilhos Toigo e Thiago Germano Álvares da Silva, intitulado “Os direitos da natureza e a natureza como sujeito de direito” se dedica a estudar os direitos à natureza e a possibilidade de reconhecimento da natureza como um sujeito de direito, a partir da visão do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Destacam os autores que os conceitos de direitos da natureza e a natureza como sujeito de direito não podem ser utilizados de forma simplista e superficial, concluindo que é preciso indagar o que significa, em termos éticos e jurídicos, proclamar direitos à natureza e reconhecê-la enquanto sujeito de direito.

O oitavo artigo, “Educação Ambiental voltada ao meio ambiente do trabalho: estudo de caso “Projeto Gente Grande” de Eid Badr e Vanessa Maia de Queiroz Matta apresenta o “Projeto Gente Grande”, desenvolvido pela Associação Beneficente Pequeno Nazareno, na cidade de Manaus, objetivando verificar se o mesmo se adequa aos princípios, objetivos e diretrizes da Lei nº 9.795/99, instituidora da Política Nacional de Educação Ambiental.

O nono artigo “A imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental: generalização deletéria do precedente, ponderação de princípios e necessidade de (re) conceituação do dano ambiental” de Jerônimo de Castilhos Toigo, Wilson Antônio Steinmetz e Lucas Freier Ceron se propõem a analisar a decisão do Supremo Tribunal Federal que assentou a tese de imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental, sob a perspectiva da generalização deletéria dos precedentes, da ponderação de princípios e dos conceitos atuais de dano ambiental, promovendo análise crítica da decisão e uma proposta para conceituação do dano ambiental.

Depois, em “As mudanças climáticas e o consumo (in) sustentável”, Janaína Rigo Santin e Iradi Rodrigues da Silva estudam os impactos do consumo sustentável sobre as mudanças climáticas, com base no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 13, referente à

ação contra a mudança global do clima, o papel fundamental da educação ambiental ao combate às mudanças climáticas e a conscientização do consumo sustentável.

No décimo primeiro artigo, Sébastien Kiwonghi Bizawu, Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende e Flavio Henrique Rosa apresentam "Racismo ambiental e injustiça climática: realidade africana nas relações ecológicas assimétricas", que trata sobre as mudanças climáticas e a exploração desenfreada dos recursos naturais para estimular a produção industrial em larga escala, destacando as assimetrias ecológicas frutos de racismo ambiental e de injustiça climática nos países em desenvolvimento, sobretudo no continente africano.

Depois, em "Estado de coisas inconstitucional, meio ambiente ecologicamente equilibrado e mudanças climáticas", Janaína Rigo Santin e Iradi Rodrigues da Silva examinam a o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF n. 760) que apresenta o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, o qual se encontra previsto no art. 225 da Constituição Federal, bem como na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (PNMC), destacando a preservação da Floresta Amazônica brasileira no combate às mudanças climáticas, sob o ângulo da garantia ao princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável.

Na sequência, Carine Marina e Alexandre Altmann apresentam o artigo intitulado "Certificação ecossistêmica como estratégia de sustentabilidade para a mineração de basalto no bioma Mata Atlântica no RS" que examina a viabilidade de implantação de um sistema de certificação e respectivo selo para as empresas de mineração de basalto no Bioma Mata Atlântica no Estado do Rio Grande do Sul que adotarem medidas de mitigação e compensação do seu impacto sobre os ecossistemas e a biodiversidade.

Em seguida, em "Políticas públicas, risco e a questão ambiental", Lucas Mateus Dalsotto, Alexandre Cortez Fernandes e Lucas Dagostini Gardelin examinam os padrões normativos diante do conceito do risco, por meio de reflexão interdisciplinar entre direito ambiental, ética pública e ética ambiental, com o escopo de propiciar um debate sobre os fundamentos normativos que devem nortear a tomada de decisão de políticas governamentais em questões ambientais que envolvem risco e escassez de recursos.

Logo depois, Marine Morbini Durante, no artigo "Em que medida o princípio da precaução pode limitar a iniciativa privada em um contexto de sociedade de risco? estuda o conceito de Sociedade de Risco de Ulrich Beck e o Princípio da Precaução enquanto limitadores da iniciativa privada.

O décimo sexto artigo, “O direito de paisagem e o uso de tecnologias para mitigar o cenário mineiro degradado pós fechamento de mina”, de Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Bruna Lorena Santos Cruz estuda as paisagens singulares de Minas Gerais, Estado e a exploração das grandes riquezas minerárias do estado, que são bastante exploradas, assim como a obrigação de reparar o meio ambiente degradado, muito embora as mineradoras não estejam agindo para cumprir tal obrigação, em termos visuais, de forma eficaz.

O décimo sétimo artigo “Sustentabilidade política na Reurb-s: representatividade e empoderamento feminino para mitigar os impactos ambientais nos corpos feminizados”, de Alfredo Rangel Ribeiro e Luciana Amaral da Silva estuda a sustentabilidade política na REURB-S como instrumento para garantir a representatividade feminina no intuito de reduzir os impactos que as mudanças climáticas e ausência de saneamento básico ocasionam na vida das mulheres ocupantes de núcleos urbanos informais (NUIs), propondo o empoderamento político feminino por meio do franqueamento da participação democrática enquanto mitigação dos impactos ambientais no gênero feminino.

No último artigo intitulado “A produção agrícola vertical como fator de garantia ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: alternativa sustentável ao processo produtivo primário do Antropoceno”, Larissa Comin e Nivaldo Comin examinam a transição da era geológica e seus efeitos para com a produção de alimentos na forma convencional, a qual essencialmente em países subdesenvolvidos compromete a possibilidade de reintegração dos ecossistemas, os quais, inegavelmente possuem finitude, dando ênfase à denominada agricultura vertical.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o GT e agora, pela redação da presente apresentação, que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como a presente.

Desejamos uma boa leitura a todos.

Organizadores:

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza – Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Romeu Thomé Escola Superior Dom Helder Câmara

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONCRETIZAÇÃO DO DEVER CONSTITUCIONAL DOS PODERES PÚBLICOS DE PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

THE ROLE OF THE COURTS OF AUDITORS IN THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL DUTY OF THE PUBLIC POWERS TO PROMOTE ENVIRONMENTAL EDUCATION

Eid Badr [1]
Sasha Camilo Suano d'Albuquerque Veiga [2]
Natalia Marques Forte Badr [3]

Resumo

O presente artigo tem por objeto de estudo o papel dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos responsáveis pelo controle da atividade estatal, especialmente no que concerne à elaboração, execução e resultados advindos das políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais, na concretização do dever dos Poderes Públicos quanto à promoção da educação ambiental. Neste aspecto, a despeito de a própria Constituição Federal conferir às Cortes de Contas as prerrogativas necessárias ao desempenho da atividade fiscalizatória, ainda persistem debates acerca da sua face à discricionariedade conferida ao administrador, verdadeiro responsável pelas políticas públicas, bem como face ao princípio da separação dos poderes. No desenvolvimento do presente trabalho foram adotados a pesquisa bibliográfica e o método dedutivo para se concluir que a discricionariedade administrativa e o princípio da separação de poderes não podem obstaculizar o controle externo, sobretudo, quando este for voltado à garantia dos direitos fundamentais à educação e ao meio ambiente hígido.

Palavras-chave: Educação ambiental, Poder público, Controle externo, Tribunais de contas, Método dedutivo

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to study the role of the Courts of Auditors, as bodies responsible for controlling state activity, especially with regard to the elaboration, execution and results arising from public policies aimed at the realization of fundamental rights, in the realization of the duty of the Public Powers regarding the promotion of environmental education. In this

[1] Doutor em Direito pela PUC-SP, Docente do Programa de Pós-Graduação "Stricto Sensu" em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA); Líder de Grupo de Pesquisa UEA/CNPq. Advogado.

[2] Mestranda do Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA). Especialista em Direito Penal. Advogada.

[3] Integrante do Grupo de Pesquisa UEA/CNPq “Direito Educacional Ambiental”. Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário. Advogada.

regard, despite the fact that the Federal Constitution itself grants the Courts of Auditors the necessary prerogatives to carry out the inspection activity, debates still persist about its face to the discretion conferred on the administrator, who is truly responsible for public policies, as well as the principle of separation of the powers. In the development of the present work, bibliographic research and the deductive method were adopted to conclude that administrative discretion and the principle of separation of powers cannot hinder external control, especially when it is aimed at guaranteeing fundamental rights to education and healthy environment.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental education, Public power, External control, Courts of accounts, Deductive method

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, inclusive das futuras gerações. Dividindo o papel de guardiões desse bem, considerado essencial à sadia qualidade de vida, estão a coletividade e o Poder Público, este último, dentre outros, com o dever de promover a Educação Ambiental (EA) em todos os níveis de ensino (modalidade formal) e a conscientização pública para preservação do meio ambiente (modalidade não-formal) (art. 225, §1º, VI).

Nesse contexto, a importância dada à EA não é novidade, posto que desde o início da década de 1970 o assunto vem sendo repetidamente debatido, inclusive, em eventos de alcance global. No Brasil a implementação da Política Nacional de Educacional Ambiental (PNEA) em 1999, instituída pela Lei Federal n° 9.795, serviu para preencher a lacuna normativa que há tempo vinha sendo criticada.

Ocorre que, a despeito de a PNEA ter entrado em vigor há mais de duas décadas, é possível afirmar que ela até hoje é uma ilustre desconhecida da maioria dos operadores do Direito e constantemente ignorada pelos Poderes Públicos quando da elaboração das políticas públicas educacionais.

O problema proposto neste trabalho é saber se o administrador, sob o argumento de que disponha de recursos limitados para o atendimento de demandas sociais infinitas e de que é detentor de discricionariedade administrativa para o estabelecimento das prioridades da Administração com base no *princípio da tripartição dos Poderes*, pode se esquivar de cumprir o dever constitucional e legal de promoção da educação ambiental, este como corolário dos direitos fundamentais à educação e ao meio ambiente hígido. Além disso, a pesquisa objetivou verificar à luz do ordenamento pátrio se os Tribunais de Contas, ao executarem o seu papel constitucional de "controladores externos", considerando os aspectos orçamentários e financeiros, também os aspectos patrimoniais, operacionais e até mesmo os resultados advindos da atuação da Administração Pública, têm competência para exigir do administrador público que cumpra com o dever de promoção da educação ambiental.

A educação ambiental, nos âmbitos internacional e interno, é reconhecida como instrumento por excelência para defesa e preservação ambiental, razão pela qual é necessário identificar no ordenamento jurídico pátrio todos os meios disponibilizados para concretização do dever estatal de promoção da educação ambiental. Desta forma, justifica-se a realização da presente pesquisa no sentido de avaliar se o administrador público pode se escusar do dever de

promover a educação ambiental e se as cortes de contas, com base nas suas atribuições, podem obrigá-lo a promove-la.

Assim, para o alcance dos objetivos estabelecidos utilizou-se, neste trabalho, ampla pesquisa bibliográfica e o método dedutivo.

1. O PODER PÚBLICO E O DEVER DE PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL FORMAL E NÃO-FORMAL

Nos termos da Constituição Federal (CF) de 1988, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, recaindo sobre o Poder Público, em conjunto com a coletividade, a responsabilidade pela defesa e preservação daquele que é considerado um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Consoante preconiza o artigo 225, parágrafo 1°, inciso VI, da Carta Magna, a efetividade desse direito deve ser garantida pelo Estado, a quem compete, dentre outras, a obrigação de preservar e restaurar processos ecológicos essenciais, proteger a fauna e a flora e *promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.*

No que tange ao uso da educação ambiental (EA) como instrumento de defesa do meio ambiente e de fortalecimento da cidadania, a Constituição da República, apesar de ter dado especial atenção ao assunto, não foi o primeiro diploma normativo a abordar questões atinentes à temática. Em âmbito nacional, por exemplo, o artigo 2°, inciso X, da Lei Federal n°6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, ainda que de forma vaga, já havia apontado a educação ambiental como princípio garantidor da dignidade da pessoa humana.

No plano internacional, por sua vez, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na cidade de Estocolmo, no ano de 1972, conhecida como *Conferência de Estocolmo*, como explica Eid Badr (2017, p. 25), "produziu um Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano integrado por 109 recomendações, documento de fundamental importância para o desenvolvimento do Direito Ambiental e a Educação Ambiental". A Recomendação nº 96, sobre a educação ambiental, propôs a ONU o estabelecimento de um programa internacional de educação ambiental, interdisciplinar, formal e não-formal, em todos os níveis de ensino e direcionado ao público em geral (BADR, 2017, P. 26).

A *Conferência de Estocolmo* também produziu uma *Declaração* para expressar a convicção de que tanto as gerações presentes como as futuras, tenham reconhecidas como

direito fundamental, a vida num ambiente sadio e não degradado (BADR, 2017, P. 25), estabelecendo em seu Princípio 19, que:

> É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens quanto aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informações de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

Em 1975, foi realizado o Seminário Internacional de Educação Ambiental, em Belgrado, no qual foi produzida a *Carta de Belgrado,* como um dos documentos mais lúcidos e importantes daquela década, propôs uma nova ética global, com base na distribuição equitativa dos recursos naturais associada à redução dos danos ao meio ambiente (BADR, 2017, 26). A mencionada Carta reconhece como fundamental a reforma dos processos educacionais para alcançar suas metas, de forma a oferecer aos jovens um novo tipo de educação, com o desenvolvimento da educação ambiental como um dos elementos fundamentais para a investida contra a crise ambiental do mundo (BADR, 2017, P. 28).

Anos depois, em 1977, a educação ambiental voltou a ser debatida internacionalmente, dessa vez em Tbilisi, na Geórgia, integrante da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, onde ocorreu a Conferência Internacional sobre Educação Ambiental, até hoje reconhecida como um marco histórico na implementação da EA em escala global. À época, a reunião fortaleceu as bases teóricas e éticas da matéria e também estabeleceu mecanismos para efetivá-la, sedimentando a ideia de que os processos de conhecimento e valorização do meio ambiente são a chave para a tão almejada melhoria na qualidade de vida da população mundial. Segundo Mário Sérgio Cunha Alencastro,

> É importante ressaltar que a conferência de Tbilisi enfatizou o componente ético da educação ambiental, ao apresentá-lo como um processo permanente pelo qual a sociedade e os atores sociais são conscientizados sobre as questões que envolvem o meio ambiente e adquirem ou desenvolvem valores, habilidades e atitudes que os tornam capazes de agir livre, individual e coletivamente para a solução dos problemas ambientais (2015, p.101).

Segundo Eid Badr (2017, p. 30), as disposições da Declaração de Tbilisi servem de modelo em matéria de educação ambiental, inclusive, várias destas foram incorporadas pela Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), instituída pela Lei nº 9.795/99.

Já em 1992, o Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, evento que deu origem ao inolvidável Tratado de Educação Ambiental para as Sociedades Sustentáveis, no qual foram insculpidos, além de outros tópicos, os Princípios da Educação para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global.

Nesse contexto, em harmonia com a nova orientação mundial, como visto, depois de mais de dez anos de promulgação da Constituição Federal brasileira, em 1999, o Brasil enfim instituiu a sua Política Nacional de Educação Ambiental (Lei Federal n°9.795/99). Dentre os vários avanços normativos trazidos pela PNEA, merece destaque a conceituação de educação ambiental:

> Art. 1.º Entendem-se por Educação Ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

A definição legal, embora suscinta, é suficientemente clara para ilustrar que a EA não é uma disciplina a ser trabalhada de forma isolada, mas sim um amplo conjunto de processos voltados à construção de valores e atitudes favoráveis à sociedade e ao meio ambiente. Baseado nessa concepção, Loureiro defende que:

> A Educação Ambiental é uma práxis educativa e social que tem por finalidade a construção de valores, conceitos, habilidades e atitudes que possibilitem o entendimento da realidade de vida e atuação lúcida e responsável de atores sociais individuais e coletivos no ambiente. Nesse sentido, contribui para a tentativa de implementação de um padrão civilizacional e societário distinto do vigente, pautado numa nova ética da relação sociedade-natureza (2011, p.73).

Aliado a isso, o artigo 2° da Lei n°9.795/99, além de consolidar o caráter essencial da temática, também ajudou a sedimentar a ideia de amplitude e pluralidade, vez que preconiza que a EA deve *estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo*, tenha ele caráter formal ou não-formal[1].

[1]Na PNEA, a categorização da EA em formal e não-formal é feita artigos 9° e 13. Nos termos da lei, educação ambiental de caráter formal é aquela *desenvolvida no âmbito dos currículos das instituições de ensino públicas e*

Para mais, a referida lei, preenchendo a lacuna deixada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), reforçou o dever do Poder Público em relação à definição de políticas que promovam a educação ambiental e incentivem o engajamento da comunidade na conservação e melhoria do meio ambiente. Nesse ponto, impende ressaltar que a PNEA, ao abordar o assunto, mencionou expressamente os artigos 205 e 225 da Constituição Federal de 1988, evidenciando que a questões afetas à educação ambiental tangenciam tanto o capítulo constitucional referente à educação quanto o capítulo constitucional referente ao meio ambiente.

A observação, apesar de aparentemente redundante, não o é, pois além de atestar a relevância conferida ao assunto, também explica o fato de a coordenação da PNEA ficar a cargo de um Órgão Gestor[2] dirigido não por um, mas por dois Ministérios: o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Meio Ambiente.

Uma vez demonstrado que o Poder Público é responsável pela elaboração e execução das políticas de implementação da educação ambiental, impende mencionar que, por exigirem recursos financeiros para sua concretização, tais políticas estão sujeitas a vários tipos de controle, inclusive o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, conforme será revelado nos tópicos seguintes.

2. OS TRIBUNAIS DE CONTAS ENQUANTO ÓRGÃOS DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

2.1 Aspectos gerais

No Brasil, a guinada histórica dos Tribunais de Contas remonta ao ano de 1891, quando foi promulgada a primeira Constituição do período republicano. À época, com o intuito de expandir o controle da *res publica*, o artigo 89 da referida Constituição[3] instituiu um tribunal voltado exclusivamente à liquidação de despesas e ao exame de legalidade dos gastos

privadas, partindo da educação básica e chegando até a educação de jovens e adultos. Já a educação ambiental de caráter não-formal engloba *ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.*

[2] Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002. Regulamenta a Lei nº 9.795/99 e dá outras providências.

[3] Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença (BRASIL, 1891).

governamentais. Desde então, em uma trajetória gradual de transformações, muitos aspectos foram ajustados até que se chegasse ao modelo de Tribunal de Contas atualmente adotado.

Nesse contexto, a Constituição Cidadã, vigente desde 1988, foi responsável por avultar consideravelmente as atribuições do órgão, fortalecendo sua figura, facilitando o exercício da atividade controladora e contribuindo para o aprimoramento e materialização dos ideais democráticos. Frederico Pardini explica que:

> A Constituição de 1988 enfatizou, ampliou e aperfeiçoou as características de outros tribunais de contas que forneceram inspiração para o nosso. De conseqüência, o TCU passou a ser dotado de absoluta autonomia funcional, administrativa e financeira, não se subordinando, hierarquicamente, a nenhum outro órgão ou Poder. Ao mesmo tempo, viu ampliadas suas competências e aumentado seu campo de ação. Não há ato de administração que esteja isento de fiscalização do Tribunal, nem conta pública ou de interesse público que não lhe deva ser prestada (PARDINI *apud* GUERRA, 2019, p.158).

A ampliação do campo de atuação a qual Pardini faz referência é percebida quando da leitura do artigo 70 da Constituição Federal de 1988, cujo texto estabelece que o controle externo englobará, além das já conhecidas fiscalizações financeira e orçamentária, as fiscalizações contábil, operacional e patrimonial de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que arrecade, utilize, gerencie, administre ou guarde dinheiros, bens e valores públicos. Nesse sentido, conquanto a Constituição estipule que a fiscalização seja exercida pelo Congresso Nacional, em seu artigo 71, incisos I a XI, em complemento, indica que tal controle deverá ser realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), atribuindo-lhe extenso rol de competências.

Paralelamente à Carta Magna, a atividade desempenhada pelos Tribunais de Contas é guiada também por suas respectivas Leis Orgânicas e pela Lei Complementar n°101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. No que se refere à legislação complementar, trata-se, em verdade, de uma espécie de "código de conduta" com 4 alicerces, quais sejam, planejamento, transparência, controle e sanção (MILESKE: 2018, p.87). Em síntese, a LRF foi responsável por implementar um modelo mais organizado de gestão fiscal, baseado em ações planejadas e transparentes que oportunizam a prevenção de riscos e a reparação de equívocos prejudiciais ao equilíbrio das contas públicas. No entendimento de Guerra:

> Esta legislação complementar à Constituição é um verdadeiro código de procedimentos fiscal-administrativos, tendo como premissa o estabelecimento

> de princípios norteadores para uma gestão fiscal responsável, em que são fixados limites para o endividamento público e para a expansão de despesas continuadas, com a instituição de mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais, no sentido de ser alcançado o equilíbrio orçamentário entre receita e despesa (2019, p.86).

Noutro giro, é necessário destacar que o legislador constituinte, respeitando o princípio da simetria, estabeleceu no artigo 75 da Carta Magna que os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (quando existentes) adotem o mesmo modelo de funcionamento praticado em âmbito federal, inclusive no que concerne às normas de organização, razão pela qual as mesmas competências que recaem sobre o Tribunal de Contas da União recaem, no que couber, aos demais tribunais dessa natureza.

Diante disso, tendo em mente que as Cortes de Contas, quer seja na esfera federal, quer seja na esfera estadual ou municipal[4], foram criadas com o fim basilar de controlar a atividade administrativa financeira de outros órgãos e instituições, é evidente que o êxito de sua missão demanda total independência em relação àqueles que são objeto de monitoramento. Sob esta ótica, os Tribunais de Contas são considerados entes autônomos, executores de uma avaliação técnica, de composição multidisciplinar, guardiões dos valores constitucionais e, sobretudo, não subordinados a quaisquer dos poderes, nem mesmo ao Poder Legislativo, do qual figuram como auxiliares.

A propósito, no que tange ao uso do vocábulo "auxílio" no *caput* do artigo 71 da Constituição Federal, de onde deriva a expressão *órgão auxiliar*, amplamente atribuída aos Tribunais de Contas, Evandro Martins Guerra alerta que o termo deve ser utilizado com cautela, sob pena de fomentar uma falsa ideia de subalternidade da Corte em relação ao Poder Legislativo. Para o autor, ambos os órgãos atuam "juntos no exercício e na titularidade do controle externo" (2019, p.165), sendo impossível se falar em *órgão auxiliar* quando oito dentre as onze atribuições listadas no art.71 são inteiramente executadas na esfera da própria Corte de Contas, sem qualquer interferência do parlamento. Segundo, ainda, o referido autor:

> [...] importa destacar que o "auxílio" prestado pelo Tribunal de Contas ao Poder Legislativo não tem o condão de transformá-lo em órgão auxiliar, no sentido de subalternidade hierárquica. Essa não é, evidentemente, a melhor exegese acerca da natureza jurídica das Cortes de Contas, porquanto, nesse caso, evidencia-se uma interpretação meramente literal, desprovida de fundamento, pois em nenhum dispositivo a Constituição da República utiliza-se de tal expressão, sendo apenas uma criação derivada de construções

[4] São 33 Tribunais de Contas brasileiros, em três níveis: União (TCU), 26 de Estados, 3 de Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará), 2 de Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro) e 1 do Distrito Federal.

> apressadas, superficiais e rasteiras, muito provavelmente fruto do desconhecimento que recai sobre a matéria.
> A melhor intelecção é no sentido de que o exercício do controle, a cargo do Poder Legislativo, nas competências previstas no art. 71, não poderá prescindir do Tribunal de Contas. Não obstante, vale lembrar, das onze atribuições exclusivas listadas, há oito competências que de fato não possuem caráter de auxílio, posto que são iniciadas e finalizadas no âmbito da própria Corte de Contas, não possuindo, portanto, nenhum caráter de cooperação.
> Com efeito, o Tribunal de Contas não possui natureza de órgão auxiliar, trata-se de uma falácia, sofisma repetido por aqueles que desconhecem o papel institucional do órgão Corte de Contas. Definitivamente, o termo "auxílio", como prescrito no dispositivo constitucional, deve ser interpretado no sentido de fortalecimento do pretório, i.e., o exercício do controle é realizado por meio da execução de competências próprias, exclusivas, isto é, não se admite a implementação do controle sem a sua devida e necessária participação (2019, p.164).

Sobre o tema, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes enfatiza:

> A função dos tribunais de contas é até hoje pouco compreendida. Está na Constituição que auxilia o Congresso Nacional; não é órgão auxiliar, porque julga as contas dos agentes dos três poderes. Julga, sim, e com todas as letras; não o faz porque houve equívoco na redação da Constituição, mas porque essa, em respeito à tradição histórica do Brasil, como de vários outros países, garantiu a possibilidade das contas serem julgadas por um corpo técnico (JACOBY FERNANDES *apud* GUERRA, 2019, p.169).

Partilhando do mesmo entendimento, Ayres Britto (2001, p.5) explica que Poder Legislativo e Tribunais de Contas são instituições que atuam de forma harmônica, mas independente, pois apesar de estarem *no mesmo barco* e serem incumbidas da mesma *função* (controle externo), possuem *competências* distintas, devidamente discriminadas na Constituição da República. Para o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal,

> Tudo fica mais claro quando se faz a distinção entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que *desfilam pela comprida passarela* do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatória atuação conjugada (2001, p.6).

Outro ponto que requer atenção é a controvérsia relativa ao lugar ocupado pelos Tribunais de Contas dentro da estrutura organizacional do Estado. Sabe-se que, há bastante tempo, quatro são as teses apontadas como resposta para essa questão.

A primeira delas é que os Tribunais de Contas estão inseridos na estrutura do Poder Judiciário, resposta facilmente descartada quando observado que a Constituição Federal de 1988 não faz qualquer menção às Cortes de Contas dentre os órgãos integrantes desse Poder. A segunda tese defende que os TC compõem o Poder Executivo, mas, considerando que o Executivo é o *principal fator de controle* da Administração, aceitar essa resposta seria subordinar o fiscal àquele que figura como maior fiscalizado, razão pela qual é uma hipótese totalmente descabida (MILESKI: 2018, p.246).

Para os adeptos da terceira corrente, mais popular entre doutrinadores e aparentemente mais plausível, os Tribunais de Contas integram o Poder Legislativo sem, contudo, estabelecer com ele qualquer relação hierárquica, posto que, como já mencionado alhures, são órgãos independentes e autônomos. Finalmente, a última teoria defende que as Cortes de Contas são um quarto Poder do Estado, argumento que, assim como a primeira tese, é rebatido de pronto após uma simples análise do texto constitucional, cujo artigo 2°, ao tratar sobre os Poderes da União, limita-os ao Executivo, Legislativo e Judiciário (DAL POZZO: 2010, p.106).

2.2 Alguns aspectos técnicos e operacionais

Tecidas as considerações gerais, discorre-se agora, sem pretensão de esgotar a matéria, sobre algumas das principais nuances operacionais dos Tribunais de Contas. Para tanto, é necessário iniciar rememorando que a ação estatal deve ser desenvolvida visando a defesa do melhor interesse da coletividade, mas sempre limitada pelos mandamentos legais relativos ao dispêndio do erário.

Nesse cenário, sopesando a constante escassez de recursos financeiros e a necessidade de efetivação de incontáveis direitos dos administrados, é essencial que o administrador público manuseie as finanças de forma consciente e otimizada, sob pena de realizar uma gestão ineficiente, precária e possivelmente repleta de ilegalidades. Conforme esclarece Evandro Martins Guerra:

> Na execução desse mister, quer dizer, a aferição da racionalidade na aplicação dos recursos, é onde atua o controle. Certo é que o governo não pode deixar de cumprir sua missão primeira: arrecadar e gastar, de acordo com as

> necessidades dos administrados, realizando a atividade financeira que lhe é própria. Sendo assim, e considerando que em alguns setores há vinculação a percentuais mínimos de aplicação, previstos na Constituição (educação, saúde, pesquisa etc.), não se podendo gastar menos, resta fundamental a criteriosa gestão dos escassos recursos disponíveis, devendo a gastança ser procedida com economia e eficiência, gerando ações eficazes, alcançando os resultados inicialmente previstos (2019, p.313).

Diante disso, à luz do artigo 70 da Constituição Federal, o controle externo deve ter como balizadores primordiais a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão pública.

No que tange ao primeiro critério, legalidade, Mileski (2018, p.292) explica que ele deve ser o eixo direcionador da atividade fiscalizadora, assumindo, na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, *uma acepção ampla, na medida em que envolve não só um mero exame de adequação do ato à lei, mas se estende também a uma análise de conformidade aos demais princípios constitucionais*. É, verdadeiramente, a submissão do Estado à lei em detrimento da vontade do administrador.

Quanto à legitimidade, esta diz respeito aos motivos determinantes do ato administrativo e aos resultados por ele pretendidos ou alcançados. Por esse motivo, da concepção à consumação, o ato deve obedecer a impessoalidade e respeitar a supremacia do interesse público, sob pena de se tornar ilegítimo.

Relativamente à economicidade, impende ressaltar que ela está relacionada ao binômio custo x benefício, analisando-se, nesse caso, além da "quantidade" de recurso financeiro empregado na execução da atividade administrativa, a real eficiência e eficácia do ato, posto que, ainda que o custo tenha sido reduzido, a economicidade só estará demonstrada se o ato de fato tiver atendido a coletividade de forma satisfatória (JACOBY: 2016, p.53-54).

Ainda no tocante às ações de controle direcionadas à apuração da economicidade, Mileski pontua que devem *fazer com que a Administração utilize os dinheiros públicos de forma racional, buscando uma otimização que produza o melhor benefício ao menor custo, com atendimento dos princípios da legalidade e da legitimidade, tendo em conta o fator de eficiência* (2018, p.296).

Por esse ângulo, se existem parâmetros a serem seguidos pela administração pública, existem, por consequência lógica, instrumentos de controle outorgados àqueles que são constitucionalmente reconhecidos como órgãos controladores: os Tribunais de Contas.

Nesse contexto, quando a Corte de Contas representa o papel de coadjuvante do Poder Legislativo, como na hipótese prevista no artigo 71, I, da Constituição Federal, seu principal

instrumento de atuação é o parecer prévio, cuja emissão se dá por ocasião da análise das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Noutro giro, quando o Tribunal de Contas protagoniza o controle externo, os principais mecanismos adotados são as auditorias e inspeções mencionadas no inciso IV do citado artigo constitucional.

É por meio das auditorias operacionais, por exemplo, que a Corte de Contas consegue avaliar se os objetivos das políticas públicas educacionais (sejam elas voltadas ou não à educação ambiental) estão sendo atingidos e estão de acordo com o método planejado, se estão sendo executados mediante emprego do meio menos oneroso para a administração e até mesmo se estão alcançando êxito em tempo razoável. Além disso, as auditorias operacionais viabilizam também a elaboração de diretrizes voltadas à implementação de possíveis melhorias, diretrizes essas repassadas aos administradores sob a forma de recomendação (LIMA; DINIZ: 2018, p.403-404).

Seguindo a linha de raciocínio já traçada, identificados alguns dos limites impostos à atuação do administrador e também os mecanismos utilizados para o controle dessa atuação, o passo final é identificar as medidas punitivas adotadas quando os Tribunais de Contas diagnosticarem que tais limites não estão sendo respeitados.

Essa tarefa coube, a princípio, ao constituinte, que nos incisos VIII, IX, X e XI do artigo 71 da Constituição Federal, estabeleceu, além da aplicação de sanções insculpidas na legislação infraconstitucional, a aplicação cominada de *multa proporcional ao dano causado ao erário*, fixação de prazo para adoção das providências necessárias ao estrito cumprimento da lei (quando encontrada algum ilegalidade), sustação do ato impugnado e até mesmo *representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.*

No tocante à imposição de sanções, além do inegável caráter punitivo, há de se ressaltar ainda o caráter social que as reveste, posto que, ao aplicar medidas eficientes de orientação e correção, os Tribunas de Contas extirpam da população a sensação de insegurança e impunidade, contribuindo para a coibição de atos ilegais e atuando como importante agente na relação travada entre sociedade e Estado.

3. O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS FACE À SEPARAÇÃO DE PODERES E À DISCRICIONARIDADE CONFERIDA AO ADMINISTRADOR PÚBLICO

Consoante explicado nos tópicos anteriores, o objetivo precípuo do Estado é o atendimento das necessidades sociais e, consequentemente, a efetivação dos direitos humanos

fundamentais, dentre os quais estão o direito à educação e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ambos pilares da educação ambiental. Para atingir esse objetivo, a administração pública desenvolve formas de arrecadar e administrar recursos que posteriormente serão aplicados de acordo com o planejamento elaborado pelo próprio gestor.

Em uma abordagem mais objetiva, durante o planejamento da divisão e emprego das verbas, o administrador encontra limitações legais e financeiras que o forçam a elencar prioridades, fixar metas e escolher, dentre as possibilidades disponíveis, a melhor forma de executar as ações idealizadas e previstas na Lei Orçamentária Anual, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, ao administrador legitimamente eleito cabe, indubitavelmente, a idealização e implantação das políticas públicas educacionais, sejam elas decorrentes de promessa feitas à época da campanha eleitoral, sejam elas fruto dos verdadeiros anseios da sociedade.

Dada a complexidade do tema, complexa é também a conceituação de política pública, todavia, Souza, amparando-se nos ensinamentos de autores estrangeiros, elucida que:

> Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. (...) A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA *apud* GOMES, 2020. P.186).

No escólio de Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas:

> [...] são programas de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processos eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (2006, p. 39).

Uma vez compreendido que política pública é o mecanismo por meio do qual o administrador, fazendo uso de verba pública, efetiva direitos e ameniza disparidades sociais, parece inevitável concluir que tais políticas estão sujeitas ao controle feito pelos Tribunais de Contas, dado que estes são os órgãos guardiões do erário. A despeito de tamanha obviedade,

ainda persistem debates jurídicos acerca de um suposto conflito entre a atuação da Corte de Contas e a discricionariedade conferida ao administrador, bem como entre a atuação da Corte de Contas e a separação de poderes.

No tocante à discricionariedade, é importante esclarecer que ela não se confunde com intangibilidade, de maneira que, ainda que a lei assegure alguma margem de liberdade ao administrador, mormente no que tange à conveniência, oportunidade e conteúdo dos atos administrativos (MEIRELLES, 2007), essa liberdade não figura como obstáculo ao controle externo, dado que não exime a administração de agir dentro da legalidade, legitimidade e economicidade, principais parâmetros de fiscalização dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, apoiando a atuação das Cortes de Contas e considerando que moralidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência são princípios valiosos para um Estado Democrático de Direito, Carlos Roberto Siqueira Castro defende que não se pode aceitar que um ato administrativo, ainda que albergado pela discricionariedade, desperdice o dinheiro público com supérfluos em detrimento das reais necessidades da população. Para o autor:

> Se é certo, por exemplo, que o critério da economicidade não pode ser levado ao extremo de gerar empeço à boa execução dos programas político-administrativos de um Governo democraticamente eleito, como, também, não pode ensejar a substituição de políticas públicas formuladas pelos mandatários do povo, ou por agentes que sejam por aqueles comissionados, pelas opiniões de mérito político que possam ser esposadas pelos membros de uma Corte de Contas, não é menos certo, mercê do princípio da razoabilidade e da moralidade que devem informar a globalidade das ações de Governo, que o Tribunal de Contas pode e deve impedir, pelos meios e modos constitucionalmente ofertados ao seu alcance, toda e qualquer ilegalidade ou irregularidade na gestão da receita e da despesa pública. Inclui-se, a meu sentir, nessa atividade de controle, com esteio nos postulados da razoabilidade e da moralidade administrativa, a censura do Alto Colégio de Controle Externo aos dispêndios notoriamente supérfluos e às obras públicas suntuosas, que agridem a consciência coletiva do nosso grande povo neste País vitimado por inaceitáveis desigualdades sociais e regionais. (CASTRO *apud* JACOBY FERNANDES: 2016, p.145).

De igual forma, não prospera a alegação de que a fiscalização das políticas públicas por parte dos Tribunais de Contas ocorre em desfavor da separação de poderes. Por esse ângulo, conquanto o princípio seja tão importante a ponto de ter sido alçado à condição de cláusula pétrea (art. 60, §4º, da CF/88), ele não é absoluto a ponto de blindar o Poder Executivo de todo e qualquer controle. Aliás, admitir isso seria incentivar o autoritarismo e ignorar o engenhoso sistema de freios e contrapesos que possibilita a adoção de métodos de controle recíproco entre os poderes estatais.

Ricardo Schneider Rodrigues, em aguçada percepção, enfatiza que:

> A rigor, a ideia de separação dos poderes não pode ser mais encarada com a mesma rigidez de sua concepção tradicional. Em relação aos três poderes do Estado já se discute, há algum tempo, os seus limites de atuação. O advento de novos atores, igualmente dotados de autonomia e independência, exige uma reformulação da noção de separação, a partir das escolhas inseridas na Constituição de cada país (2021, p.382).

Fazendo alusão às ideias de Furtado, Rodrigues prossegue afirmando que:

> Além disso, Caldas Furtado traz outro argumento interessante em reforço à legitimidade democrática dos Tribunais de Contas para exercerem um controle mais amplo, abarcando a legitimidade, a partir da previsão na Constituição de sua função de auxiliar o Poder Legislativo na atividade de controle externo. Com efeito, defende não existir afronta ao *princípio da separação de poderes*, "eis que é missão constitucional do Poder Legislativo examinar, sob o aspecto da legitimidade, a atuação do Poder Executivo e demais poderes, tendo, nesse mister, o auxílio d Tribunal de Contas (2021, p.382).

Contra a suposta violação à separação de poderes, pesa também o fato de que a própria Constituição Federal, na condição de norma jurídica suprema do nosso Estado, estabelece expressamente a possibilidade de que as Cortes de Contas fiscalizem a atividade do Poder Executivo, chegando inclusive a indicar, conforme já explanado, quais parâmetros devem ser adotados quando da fiscalização. Neste sentido, se a norma tida como *limitadora* não engendrou tal restrição, muito pelo contrário, autorizou taxativamente a execução do controle externo nos moldes em que vem sendo executado, o argumento ora combatido se revela carente de qualquer credibilidade.

É possível identificar na realidade prática exemplos da atuação das cortes de contas em prol da promoção efetiva da educação ambiental por parte dos Poderes Públicos. Com efeito, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) aprovou a Resolução nº 04, de 07 de fevereiro de 2013, que regula a atuação de seu Departamento de Auditoria Ambiental, dispondo, expressamente, sobre o controle da gestão ambiental por parte do Poder Público (art. 2º) e no Anexo dessa Resolução, no item 5.3.1.2, a verificação da promoção da educação ambiental pelos municípios amazonenses.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas do TCE-AM, por meio do ato de Recomendação nº 30/2022-MP-RMAM, de 22 de agosto de 2022, decidiu recomendar às Secretarias de Estado da Educação e do Meio Ambiente, órgãos gestores da Política de

Educação Ambiental do Estado do Amazonas, que promovam, mediante comprovação no prazo de 60 dias, o "planejamento efetivo no sentido de fortalecer a estratégia e prioritariamente a implementação da Política Estadual de Educação Ambiental", com a concretização de dois dos três pilares desta política estadual, estabelecidos na Lei Estadual nº 3.222/2008, quais sejam a aprovação e publicação do Programa de Educação Ambiental e a criação e implantação do centro de referência em informação e comunicação na área de educação ambiental, cuja omissão da administração pública já soma mais de quatorze anos, contados desde a entrada em vigor da referida lei, situação, esta, apontada em detalhes no livro Direito Educacional Ambiental: estudos doutrinários e comentários à Lei da Política de Educação Ambiental do Estado do Amazonas (Lei no. 3.222-2008) (BADR, 2017).

Dessa feita, é fácil concluir que as Cortes de Contas, no exercício de seu papel constitucional, têm importante papel na concretização do dever estabelecido aos Poderes Públicos, especialmente, no artigo 225, parágrafo 1º, inciso VI da Constituição Federal e na Lei 9.795/99, de promoção da educação ambiental em suas ambas modalidades, formal e não-formal.

4. CONCLUSÃO

A educação ambiental, reconhecida internacional e nacionalmente, como instrumento por excelência para a conscientização social e construção da cidadania, carece de investimentos e políticas públicas que garantam a sua efetividade.

Diante disso, com o escopo de coibir o mau uso do dinheiro público e direcionar o emprego de verbas para a concretização dos direitos fundamentais, os Tribunais de Contas vêm ocupando papel de destaque no controle e fiscalização da atividade estatal, sobretudo, após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que ampliou o já extenso rol de competências desses importantes órgãos.

Nesse sentido, por força dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, as Cortes de Contas, na persecução de seus objetivos e em cooperação com o Poder Legislativo, estão autorizadas a apreciar e julgar as contas de todos os *administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta*, incluindo-se aí *as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal*, além das *contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.*

Aliado a isso, podem os Tribunais de Contas realizar, inclusive, por iniciativa própria, *inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial,* em todas as unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além das demais entidades acima mencionadas.

Dessa forma, exercendo o controle externo dos atos emanados dos administradores, atos esses por meio dos quais deveriam ser concretizadas as políticas públicas, os Tribunais de Contas conseguem perquirir, sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade, se a gestão dos recursos públicos está respeitando os parâmetros legais, bem como se está sendo eficiente, racional, organizada e direcionada ao interesse público, garantindo transparência e evitando desvirtuações indesejadas.

Ocorre que, no exercício desse mister, as Cortes de Contas, muitas vezes, são criticadas por desrespeitar os dogmas da administração pública, como a discricionariedade conferida ao administrador e o princípio da separação de poderes, caríssimo ao Estado Democrático de Direito.

Relativamente à discricionariedade, conquanto seja realmente uma prerrogativa do gestor, não é uma regra absoluta, posto que até os atos discricionários devem esbarrar nas raias da legalidade, proporcionalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, eficiência, proteção ambiental e, em última análise, na promoção da dignidade humana. Negar essa realidade implicaria em transformar a discricionariedade administrativa em território livre para o abuso de poder, hipótese não compatível com a forma democrática adotada pelo Estado brasileiro.

Noutro passo, cumpre sublinhar que essa fiscalização não constitui, sob nenhum prisma, um rompimento da separação de poderes. Ao contrário, é inerente à própria tripartição dos poderes em razão da existência do sistema de freios e contrapesos, em que cada uma das três esferas de poder possui mecanismos para limitar as atribuições das demais.

Uma vez afastados os possíveis impedimentos ao exercício do controle externo, resta demonstrado que os Tribunais de Contas, no gozo das prerrogativas inerentes aos órgãos fiscalizadores independentes e autônomos, assumem papel de extrema relevância junto à sociedade. Não só pelo caráter orientativo e, quando cabível, punitivo de seus atos, mas também por extirparem da população a sensação de insegurança e impunidade, contribuindo para a coibição de atos ilegais.

Dessa feita, é fácil concluir que as Cortes de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, têm importante papel na concretização do dever estabelecido aos Poderes

Públicos, especialmente, no artigo 225, parágrafo 1º, inciso VI, da Constituição Federal e na Lei 9.795/99, de promoção da educação ambiental em suas ambas modalidades, formal e não-formal, o que resultará em inúmeros benefícios para a coletividade, pela indução da implementação de políticas públicas educacionais voltadas à preservação e recuperação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, Mário Sérgio Cunha. **Ética e meio ambiente**: **construindo as bases para um futuro sustentável.** Curitiba: InterSaberes, 2015.

ALVES, Benedito Antônio. "A governança da sustentabilidade ambiental a cargo dos tribunais de contas no século XXI". *In* **Tribunal de Contas do século XXI.** Edilberto Carlos Pontes Lima (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AMAZONAS. **Resolução nº 04, de 07 de fevereiro de 2013**. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Disponível em: https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-04_2013.pdf. Acesso em: 20 set 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Resolução n°03/2015**. Disponível em: https://atricon.org.br/resolucao-atricon-no-032015-controle-externo-nas-despesas-com-educacao/. Acesso em: 20 mai. 2022.

BADR, Eid et al. **Direito Educacional Ambiental: estudos doutrinários e comentários à Lei da Política de Educação Ambiental do Estado do Amazonas (Lei nº 3.222/2008). Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da UEA: mestrado em Direito Ambiental.** Eid Badr (Org.). Manaus: Valer, 2020.

BADR, Eid et al. **Educação Ambiental, conceitos, histórico, concepções e comentários à lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99)**. **Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da UEA: mestrado em Direito Ambiental.** Eid Badr (Org.). Manaus: Valer, 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, a. 1, n. 9, dez. 2001. Disponível em: http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Constituição (1891).** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 30 mai. de 2022.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Lei n.º6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: **reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação ambiental**: a formação do sujeito ecológico. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CHUDZIJ, Luísa Fófano. "Controle das Políticas Públicas: uma apreciação sob a ótica do Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas". **Revista Digital de Direito**

Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo, vol.7, n.1, p.275-296, 2020.

COSTA, Luiz Bernardo Dias; "**O Tribunal de Contas no estado contemporâneo**". Dissertação de Mestrado em Direito Econômico e Social. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2005.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. E-book.

GOMES, Samuel Ricardo Silva. "Controle de Políticas Públicas: fundamentos e diretrizes para atuação dos tribunais de contas". **Caderno de Direitos e Políticas Públicas**, a. 2, vol. 1, n. 1, jan/jun, p. 174-196, 2020.

GRÜN, Mauro. **Ética e educação ambiental: a conexão necessária**. 14. ed. Campinas: Papirus, 2012.

GUERRA, Evandro Martins; CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de. (Orgs.). **Controle Externo: estudos temáticos.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da Administração Pública.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação das políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. p.399-416. *In:* SACHSIDA, Adolfo (Org.). **Políticas Públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; LAYRARGUES, Philippe Pomier; CASTRO, Ronaldo Souza de (Orgs.). **Sociedade e meio ambiente: a educação ambiental em debate**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade. Finalidade. Eficiência. Resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió. **Tribunal de Contas democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS . **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano.

PELEGRINI, Márcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas: contornos constitucionais.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PORTAL TCE. **O controle das políticas públicas pelo Tribúnal de Contas do Brasil: fundamentos teóricos**. Disponível em: https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/91633/Controle%20das%20Pol%C3%ADticas%20Públicas%20pelo%20Tribunal%20de%20Contas/a4500811-fd7b-4890-91d3-f59f57088411. Acesso em: 15 jun. 2020.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Os tribunais de contas e o mínimo existencial em educação**: fundamentos para uma atuação forte. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.