V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

GIOVANI DA SILVA CORRALO

MARÍA CRISTINA VAZQUEZ PEDROUZO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo, María Cristina Vazquez Pedrouzo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-220-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito administrativo 3. Gestão pública. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



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



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

Com grande satisfação participamos do V Encontro Internaciona do CONPEDI, realizado em Montevideu entre os días 8 e 10 de setembro de 2016.

Especialmente gratificante foi o congraçamento dos pesquisadores brasileiros e uruguaios das mais diversas instituições de ensino superior, assim como compartilhar da coordenação do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública."

Os pesquisadores uruguaios foram os doutores Alejandro Borche e Sonia Sena, com o tema "Incidencia de las Leyes de Acceso y Protección de Datos Personales en la Gestión de la Administración Pública", e os doutores Miguel Larramendi y Miriam Mora, com o tema "La responsabilidad del Estado en la Constitución Uruguaya".

Na sequencia, os pesquisadores brasileiros apresentaram 13 trabalhos sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo contemporáneo: no que tange ao controle da máquina adminstrativa Carla Luana Silva teceu reflexões sobre a ação popular e o controle da Administração Pública e Alanna Maria Lima da Silva sobre a atuação das cortes de contas e as omissões administrativas nas políticas ambientais diante da inexistencia dos planos de manejo; Giovani da Silva Corralo e Bruna Lacerca Cardoso trouxeram considerações sobre a pós-modernidade e as pactuações administrativas com o terceiro setor e com o empresariado; Luiz Felipe Cirino apresentou considerações sobre a responsabilidade dos juízes no direito brasileiro; sobre as concessões e permissões de serviços públicos Marcus Venício Cavassim e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini discorreram sobre a regulação dos serviços de saneamento básico, enquanto que Fernando Gonçalves Rodrigues e Marinella Machado Araújo falaram sobre o serviço público e a exigência de ressignificação e Maria Tereza Fonseca Dias com Jairo Boechat Junior apresentaram seus estudos sobre o conflito de interesses públicos e a extinção de concessão minerária no caso concreto abrangido pelo arco metropolitano do Rio de Janeiro; acerca da governança e do planejamento falaram Marcos Pereira Anjo Coutinho e Edimur Ferreira de Faria; na temática das licitações e contratos administrativos Jean Alves apresentou sobre a compliance como meio de controle juntamente com modelos ergonométricos de identificação e Felipe Cesar Lapa Boselli com Thiago André Marques Vieira acerca do desenvolvimento sustentável e o principio da eficiência; Ana Helena Scalco Corazza e Jonas Faviero Trindade falaram sobre a complexidade dos

honorários de sucumbência dos advogados públicos; Diaulas Costa Ribeiro e Kelle Lobato Costa Ribeiro teceram reflexões sobre a reversão de aposentadorias de servidor público septuagenário; Luis Antônio Zanotta Calçada refletiu sobre os principios da Administração Pública na gestão pública; e, por fim, Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva e José Heder Benatti apresentaram sobre o usucapião e os bens da sociedade de economía mista com base na jurisprudencia do Superior Tribunal de Justiça.

As pesquisas apresentadas refletem parte do estado da arte das problemáticas concernentes ao Direito Administrativo no Uruguai e no Brasil, das quais foi possível visualizar problemas comuns e que se entrelaçam, o que deve remeter a uma atuação mais concertada dos pesquisadores da América Austral. Uma boa leitura a todos!

Profa. Dra. Cristina Vázquez - UDELAR

Prof. Dr. Giovani Corralo - UPF

OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DAS OMISSÕES ADMINISTRATIVAS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: A QUESTÃO DA INEXISTÊNCIA DOS PLANOS DE MANEJO

THE COURT OF AUDITORS IN CONTROL OF ADMINISTRATIVE OMISSIONS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES FOR PROTECTED AREAS: THE QUESTION OF THE ABSENCE OF MANAGEMENT PLANS

Alanna Maria Lima Da Silva [1]

Resumo

A proteção do meio ambiente é uma das preocupações que se faz presente no cenário nacional e internacional. Para promove-la em áreas tidas como estratégicas por seus atributos ecológicos, paisagísticos e biológicos foram criadas as áreas protegidas. Contudo, é comum que esses espaços existam apenas no papel, sendo recorrente a ausência dos planos de manejo, instrumentos básicos de gestão. Dada a inércia Administrativa e a relevância da temática, o presente trabalho analisará o controle exercido pelo Tribunal de Contas na realização desta política ambiental.

Palavras-chave: Controle, Omissão administrativa, Unidades de conservação, Políticas públicas ambientais, Plano de manejo

Abstract/Resumen/Résumé

Since last century, the protection of the environment is one of the most concerning topics in the international field. In order to promote the conservation / protection of specific areas, known for the importance of their ecological, scenery and biological attributes. But usually those areas exist only on the paper, not even the management plan is created, despite of the fact that it is the basis of environmental management. Because of the inertia of the Public Administration and the relevance of the management plans, this paper will analyze the control executed by Court of Auditors in those absent polices.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative control, Administrative inertia, Protected areas, Environmental public policies, Management plan

[1] Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas, Brasil. Assessora da 1ª Procuradoria de Contas do Ministério Público de Contas de Alagoas e Tribunal de Contas de Alagoas, Brasil

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

No Brasil, o descaso com as políticas ambientais, inclusive com as áreas protegidas, já era sentido ao tempo dos debates da constituinte de 1988, bem como a necessidade de consagrar o meio ambiente como direito fundamental e a solidariedade intergeracional. O cenário evocava por mudanças que, se não vinham a partir da legislação ambiental, enquadrada na categoria de leis que "não pegam" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1987/1988, p. 177),[1] poderiam originar-se a partir de uma nova postura constitucional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1987/1988, *passim*).

Assim, a Constituição de 1988 representou um marco no trato da questão ecológica: o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi fixado no art. 225, bem como os respectivos deveres do Poder Público em busca da efetividade da proteção. O dever de criar áreas especialmente protegidas decorre do texto constitucional (art. 225, § 1º, inc. III), tendo sido regulamentado pela Lei n. 9.985/00, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

Para que o dito Sistema Nacional venha a ser efetivo, a própria Lei previu o dever de elaborar planos de manejos: principais instrumentos na gestão ambiental de uma unidade de conservação, orientando-a. A relevância dos planos é sobrelevada para as área de proteção ambiental – APA, em que a propriedade privada não é vedada.

Não obstante, a realidade quantitativa dos planos de manejo elaborados no território nacional revela a possível ineficácia do SNUC. Tomando por base esse cenário fático, o presente trabalho tem como objetivo analisar a possibilidade dos Tribunais de Contas realizarem o controle dessa omissão específica da Administração Pública, considerando-se que o cenário do controle de políticas públicas costuma ser protagonizado pelo Poder Judiciário. Para tanto, foi realizada revisão de literatura, análise documental e jurisprudencial no âmbito do Tribunal de Contas da União.

1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E A GESTÃO AMBIENTAL: UM ENFOQUE À LUZ DO PLANO DE MANEJO NAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APAs)

[1] Expressão utilizada por Ângelo Barbosa Machado na seguinte passagem: "Um dos problemas que vejo do meio ambiente, no Brasil, diz respeito à legislação. Nós temos uma legislação bastante grande sobre meio ambiente. Mas eu costumo dizer, e o povo sabe, que neste País tem dois tipos de lei: lei que pega e lei que não pega. É interessante que grande número das leis ambientais estão na segunda categoria, ou seja, são leis que não são levadas a sério". (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1987/1988, p. 177).

A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei n. 9.985/00) foi responsável por regulamentar os incs. I, II, III e VII do § 1º do art. 225 da CF/88. As unidades de conservação – UCs correspondem ao espaço territorial e seus recursos ambientais, bem como as águas jurisdicionais, dotados de relevantes características naturais, "legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção" (art. 2º, I da Lei do SNUC) (SILVA, 2010, p. 236).

Nas unidades de proteção integral, é vedado o uso direto dos recursos naturais, admite-se de modo restrito a utilização indireta, por intermédio de visitas e pesquisas científicas. Nas unidades de uso sustentado tem proteção com menor intensidade, é possível a utilização de parte dos recursos naturais nos limites do uso sustentável, definidos pelo plano de manejo e restrições legais. Fazem parte da segunda categoria: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural (SILVA, 2010, p. 245). É peculiaridade comum a todas as UCs o dever de elaborar o plano de manejo, para as federais no prazo de cinco anos (art. 27, § 3º, Lei 9.985/00). No entanto, como será visto, há contraste considerável com a realidade, favorecendo à formação de "parques de papel" (NURIT, 2006, *passim*).

O plano de manejo é conceituado como a documentação técnica elaborada a partir dos objetivos gerais da UC com o objetivo de zoneá-la e fixar as normas que devem regular tanto o uso da área, quanto o manejo dos recursos naturais, além de ser responsável por regulamentar a instalação de estruturas físicas necessárias para a realização da gestão da unidade (art. 2º, XVII da Lei Federal n. 9.985/00).

A partir dessa análise, não é suficiente criar UCs, selecionando seus espaços, é necessário implementá-las. Nesse ponto, o plano de manejo funciona como a lei interna das UCs, sendo-lhe aplicado o princípio da precaução em caso de dúvida ou divergência acerca da opinião ou entendimento científico dos conteúdos do plano de manejo (LEME, 2010, 874). A existência do manejo é essencial para propiciar a função primordial das UCs, a proteção (MORSELLO, 2006, p. 200-202).

A relevância da elaboração do plano de manejo ganha destaque, especialmente quando se considera que a titularidade do direito de propriedade das áreas que integram UCs é variável, a depender da espécie de UC. Por exemplo, nas APAs, é possível que haja propriedade privada. Nessa senda, o plano de manejo será responsável por dar forma à função social da propriedade, bem como definir o que é uso sustentável dentro da APA. Em suma:

será atribuição do plano de manejo indicar as áreas em que pode ser realizada a utilização direta de parcela dos recursos naturais existente nas unidades de uso sustentável (BETRÃO, 2008, p. 8), realizando o zoneamento (KINOUCHI, 2014, p. 226).

O art. 28 da Lei do SNUC afirma que restam proibidas quaisquer atividades, alterações ou formas de utilização que não estejam dentre os objetivos traçados para a UC pelo plano de manejo e regulamentos. Ao ser criada uma unidade de proteção integral, em geral, até a elaboração do plano de manejo, apenas são autorizadas as atividades e obras indispensáveis à integridade dos recursos naturais. Ocorre que o mesmo rigor não é dado pela lei às unidades de uso sustentável o que acarreta uma série de consequências em termos de higidez ambiental, sobretudo nas APAs.

A Lei do SNUC não estabelece quem é o órgão competente para a elaboração do plano de manejo. Todavia, no âmbito federal, por meio do Decreto n. 4.340/02, que regulamenta a referida lei no âmbito de atuação da União, a responsabilidade é atribuída ao órgão gestor da UC.[2] Portanto, pode-se concluir que o plano de manejo possui natureza jurídica de ato administrativo destinado a regular toda a condução das áreas *sui generis* que são as UCs. Do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC, é possível extrair os seguintes dados a nível nacional (MMA, 2015):

Categoria da UC	Com Plano de Manejo	Sem Plano de Manejo	Totais
Proteção Integral	182	409	581
Uso Sustentável[3]	102	472	574
	284	881	1155

Enquanto que, no âmbito federal, existem (MMA, 2015):

Categoria da UC	Com Plano de Manejo	Sem Plano de Manejo	Totais
Proteção Integral	67	76	143
Uso Sustentável	33	144	177
	100	220	320

Conforme se depreende da tabela acima, das 1155 UCs existentes em todo o Brasil, cuja responsabilidade pela elaboração do plano de manejo recai sobre o poder público, existem 881 sem plano de manejo em todo território nacional, o que equivale à omissão na elaboração pela Administração em 76% do total de UCs indicado. Na seara da União, existem 220 unidades sem plano de manejo, correspondendo ao total de 69% das UCs federais, e apenas 100 o possuem, equivalente a aproximadamente 31% do total das UCs da União.

[2] Em se tratando de Reserva Particular do Patrimônio Natural, o dever de elaborar o plano de manejo é do particular (art. 12, Decreto Federal n. 4.340/02).

[3] Do quantitativo das Unidades de Uso Sustentável, em ambas as tabelas, foram excluídas as Reservas Particulares do Patrimônio Natural, tendo em vista que, nelas, o dever de elaboração do planejo recai sobre o particular e o presente trabalho enfoca-se unicamente na omissão do Poder Público em elaborar os planos de manejo.

Ainda no âmbito federal observa-se que: a) cerca de 53% das UCs de proteção integral não possuem plano de manejo; b) igualmente, cerca 81% das UCs de uso sustentável não possuem plano de manejo. Acrescente-se que existem 294 APAs em todo o país e em apenas 53 (cinquenta e três) há plano de manejo (MMA, 2016), ou seja, somente em 18% das APAs brasileiras existe plano de manejo. No âmbito federal, apenas 07 APAs possuem plano de manejo de um total de 32, isto é, apenas em 22% delas há plano de manejo.

Considerando o cenário federal e o nacional, é possível concluir que as UCs de uso sustentável são as que possuem maior *déficit* na elaboração dos planos de manejo. Como agravante, relembre-se que compõem a categoria de maior representatividade em termos de extensão territorial no SNUC, correspondendo a 460.922 Km², o equivalente a 29,71% do total de UCs brasileiras (MMA, 2016).

Ora, tão somente criar uma UC é apenas um passo no sentido da preservação desses espaços, é preciso ainda proteger os atributos biológicos que as UCs possuem e vedar aqueles usos que sejam perniciosos ao espaço protegido (FIGUEIREDO, 2010, p. 285), sendo o plano de manejo instrumento essencial nesse sentido. A omissão do Estado na elaboração dos planos de manejo denota a precariedade na implementação dos espaços protegidos e ineficiência do SNUC (existente há mais de dez anos), perpetuando, assim, a figura dos "parques de papel". Situados entre as omissões do Poder Público que causam degradação ao meio ambiente, sendo imperioso que essa inércia administrativa seja transposta pelos mecanismos de controle admitidos pelo ordenamento jurídico, tais como o Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas, como será analisado nos itens seguintes. Falar em UC demanda lembrar a necessidade de colocação em prática de um projeto a longo prazo a ser realizado por políticas públicas contínuas, não apenas esporádicas ou pontuais.

Para que os direitos fundamentais possam ser promovidos e protegidos é preciso que em algumas ocasiões o Poder Público abstenha-se de agir e em outras atue, por intermédio de políticas públicas. A determinação das ações no sentido de efetivar os direitos fundamentais exige que sejam realizadas escolhas sobre como e onde utilizar os recursos públicos. Dada a propalada limitação destes, será preciso que a Administração realize escolhas e elenque prioridades, para tanto, deve o Poder Público ser orientado pelos comandos constitucionais (BARCELLOS, 2008, p. 115-117).

As prioridades governamentais são estabelecidas quando o Poder Público define os gastos a serem realizados anualmente, tais escolhas refletirão a proximidade a que se chega de atingir os objetivos constitucionais, bem como a respectiva eficiência ao alcança-los (BARCELLOS, 2008, p. 117). Dessa maneira, as políticas públicas correspondem às ações da

Administração direcionadas à realização de objetivos, metas ou programas fixados não só na Constituição Federal de 1988, como também na legislação infraconstitucional (MANCUSO *apud* KRELL, 2013, p. 183), afinal, a promulgação é apenas o primeiro passo no sentido de cumprir as metas da Administração Pública como bem salientou Andreas Krell (2013, p. 183).

Aqui, adota-se o conceito de política pública apresentado por Juarez Freitas, o qual a define como sendo as "políticas constitucionalizadas de Estado, voltadas ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar intergeracional, as quais o governo deve implementar, mediante programas eficientes, eficazes e justificados intertemporalmente" (FREITAS, 2013, p. 336), tendo em vista a aproximação da proposta de controle eficiente das omissões ambientais. Dessa forma, considerando que os direitos fundamentais são efetivados por meio das políticas públicas e ainda que as escolhas governamentais são preliminarmente realizadas quando da elaboração das leis orçamentárias dos respectivos entes federativos, algumas considerações devem ser feitas.

Primeiramente, é preciso advertir que o orçamento no Brasil possui natureza meramente autorizativa, isto é, o Executivo possui certa discricionariedade no curso da execução orçamentária. Trata-se de exigência decorrente das características da vida na modernidade e do próprio modelo democrático, por intermédio dela permite-se que o Estado intervenha pontualmente, realoque receitas e não realize determinados gastos. Por sua vez, o orçamento impositivo está situado no polo oposto, implicando na vinculação do Poder Executivo ao que foi fixado na programação orçamentária exatamente da maneira que foi aprovada pelo Legislativo (GODOY, 2014, *passim).*

Assim sendo, é possível que determinadas prioridades de governos, previstas nos orçamentos brasileiros, não saiam do papel, pois entre a escolha, a implementação e a consequente efetividade do direito fundamental relacionado está o caminho tortuoso da execução orçamentária. A referida possibilidade de flexibilização na execução orçamentária não ocorre com todos os direitos fundamentais, dado o tratamento diferenciado conferido pela própria CF/88. São os casos do direito à educação e do direito à saúde cujo disciplinamento constitucional, nos arts. 198, § 2º e 212, prevê a destinação mínima de porcentagem específica dos recursos arrecadados.

Apesar do art. 225, destinado à questão ambiental, não ter sido enfático no quantitativo mínimo dos recursos financeiros a serem endereçados à temática, a proteção ao meio ambiente também goza de relevante *status* no âmbito constitucional. Afinal, trata-se de um direito fundamental e adota-se, aqui, a tese de que não há hierarquia em abstrato entre os direitos fundamentais, razão pela qual a implementação das normas relativas ao meio

ambiente não deve ser encarada como algo secundário. O fato que as UCs são instrumentos constitucionalmente previstos para dar efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado impossibilita qualquer entendimento que menoscabe a necessidade de implementação desses espaços, cuja preocupação foi registrada nos debates da constituinte no Brasil.

A doutrina aponta para uma aproximação entre a gestão e a efetividade das políticas públicas e, por conseguinte, dos próprios direitos fundamentais. Na seara ambiental, a gestão é marcada pela interdisciplinaridade e significa "administração das atividades econômicas e sociais, a fim de utilizar, da melhor maneira, os recursos naturais, preservando a biodiversidade e amenizando os impactos ambientais" (BELLEN, 2010, p. 59). As políticas públicas ambientais, a seu turno, para serem implementadas demandam mecanismos, ações, bem como práticas de gestão ambiental (FREIRIA, 2011, p. 121).

Atenta a essa relação, as leis ambientais incorporaram instrumentos de gestão para colocar em prática determinadas políticas públicas ambientais, foram previstos: (a) o zoneamento ambiental, avaliação de impacto ambiental e licenciamento ambiental, tratados pela Lei que criou a Política Nacional de Meio Ambiente; (b) o estudo de impacto ambiental exigido pela Constituição Federal de 1988; (c) planos diretores fixados pelo Estatuto da Cidade; (d) os planos de manejo existentes na Lei do SNUC, dentre outros (FREIRIA, 2011, *passim*).

Ao tomar como premissa que o dever de elaboração do plano de manejo recai sobre o Poder Público, o sucesso da UC dependerá prioritariamente da ação positiva do gestor no sentido da elaboração, aplicação e revisão periódica do plano. O plano de manejo é o principal instrumento de gestão de uma UC, afinal, orientará a gestão da UC, além de mobilizar e promover a articulação das forças sociais e dos agentes envolvidos na administração da UC. Por conseguinte, a realidade da área será transformada de maneira permanente no sentido do atingimento dos objetivos traçados pelo ato criador da UC (KINOUCHI, 2014, p. 227).

A Lei do SNUC destaca a característica normativa do plano de manejo, marcada pelo zoneamento e por regulamentos administrativos, enquanto que o Decreto Federal n. 4.340/02, regulamentador do sistema no âmbito federal, enuncia o papel programático dos planos, relativo aos programas de intervenção. A dimensão programática aproxima-se da ideia de manejo adaptativo, necessidade de pronto atendimento das orientações do monitoramento das ações empreendidas na UC, para que a gestão unidade seja efetiva, eficiente e eficaz. Em vista disso, as ações levadas a cabo devem se subordinar "aos princípios da boa gestão administrativa, que sejam pensadas, avaliadas e reprogramadas com rapidez, de modo a

responder adequadamente às necessidades da gestão da unidade" (KINOUCHI, 2014, p. 227-233).

Dessa forma, é inegável a conexão existente entre políticas públicas ambientais, a gestão ambiental de UCs e a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, a omissão do Poder Público em tirar as UCs do papel é perceptível e preocupante, razão pela qual ganha relevância o controle das omissões Administrativas, as quais serão abordadas nos tópicos seguintes por uma perspectiva ainda pouco explorada: a atuação do Tribunal de Contas no controle das políticas públicas ambientais.

2. O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OMISSÕES EM MATÉRIA AMBIENTAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

De acordo com a CF/88, o Poder Legislativo é responsável por realizar o controle externo das contas públicas, sendo auxiliado pelo Tribunal de Contas, "órgão técnico, especialmente qualificado e preparado para realizar a fiscalização do patrimônio público" (MENDONÇA, 2011, p. 65-66). Advirta-se de pronto que, apesar do Tribunal de Contas ser órgão auxiliar do Legislativo, não deve ser visto como simples prolongamento da estrutura deste, sobretudo, porque o Tribunal de Contas possui a competência constitucionalmente fixada e indelegável de julgar, inclusive, as próprias contas do Poder Legislativo. Além disso, possui autonomia financeira, administrativa e funcional (GOMES, 2008, *passim*.).

O controle externo da Administração, quando da apreciação das contas dos chefes do executivo nos três níveis federativos e das contas dos administradores públicos, nos termos do art. 71, incs. I e II da CF/88, abarca os seguintes aspectos: "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas" (MENDONÇA, 2011, p. 66).

Nesse sentido, no âmbito da legalidade, o Tribunal de Contas indicará as violações à lei constatadas e, fundamentadamente, determinará que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias ou ainda poderá sustar os atos impugnados. A legitimidade permite que o órgão fiscalizador adentre no mérito administrativo dos atos em análise de maneira a avaliar o grau de conformidade "do objeto do ato fiscalizado com os padrões minimamente exigíveis pela sociedade para se ter como adequada, ou ao menos aceitável, a decisão administrativa tomada no plano concreto", isto é: poderá o Tribunal de Contas avaliar se o agente atuou de forma razoável e adequada para atender as demandas da sociedade. Enquanto que o controle pela via

da economicidade permite avaliar, no plano da realidade, a eficiência e a qualidade da utilização dos recursos e bens públicos (GOMES, 2008, p. 46-49).

> O controle da economicidade entende com o exame e fiscalização material da execução orçamentária, em contraponto com o formal, que é o da legalidade. Controle da economicidade é controle da moralidade pública e da justiça financeira. Aparece no art. 70 da Constituição, no capítulo da fiscalização orçamentária, mas é simultaneamente princípio constitucional do orçamento (BUGARIN, 2011, p. 113-114).

Têm ganhado espaço as modalidades de controle do tipo operacional e patrimonial (GOMES, 2008, p. 44), igualmente previstas na CF/88. O controle do tipo operacional possibilita "o controle das operações de crédito e de despesa não mencionadas, por alguma razão, no bojo das peças orçamentárias". Por sua vez, o controle patrimonial realiza-se por meio de auditorias e inspeções as quais possibilitam avaliar no plano dos fatos a forma que o patrimônio público está sendo utilizado (GOMES, 2008, p. 43-44).

Portanto, é preciso afastar qualquer interpretação equivocada das competências dos Tribunais de Contas conducentes à realização de um controle meramente sob aspectos formais, contábeis e aritméticos, para prestigiar também vocação constitucional voltada a avaliar o desempenho da gestão pública (GOMES, 2008, p. 43). Ademais, deve ser adotada uma compreensão ampla de "patrimônio público", ao invés de restrita aos recursos públicos pecuniários, de forma a abarcar também o meio ambiente, bem público de uso comum do povo (TORRES *apud* GOMES, 2008, p. 44). Nessa perspectiva, o próprio conceito de contas públicas foi modificando, hoje, abarca "os efeitos e impactos ambientais, intrageracional e intergeracional, considerando a problemática das mudanças climáticas", bem como "a necessidade de implementação de uma economia verde para o desenvolvimento sustentável" (MENDONÇA, 2011, p. 68).

Vê-se que o desenho constitucional do controle realizado pelos Tribunais de Contas vai além do exercício de um controle formal das contas e do patrimônio público, o qual passa a ser compreendido de forma mais aberta, incluindo, o patrimônio ambiental. É a economicidade que autoriza o órgão julgador, o Tribunal de Contas, a adentrar no mundo dos fatos, verificando por meio de auditorias, a eficiência das políticas públicas realizadas. Razão pela qual o controle da Administração pelos Tribunais de Contas tem destaque no presente trabalho, tendo em vista que a efetivação de políticas públicas ambientais, notadamente aquelas relacionadas às UCs, demandam acompanhamento constante do atingimento dos objetivos de proteção atributos aos espaços especialmente protegidos.

A partir da interpretação conjugada da cidadania e da dignidade da pessoa humana, erigidos à condição de fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, incs. II e III da

CF/88), é possível concluir pela existência de um direito fundamental ao controle externo da gestão do meio ambiente por parte dos Tribunais de Contas, corroborado pelo permissivo do art. 5º, § 2º da CF/88 (GOMES, 2008, p. 118).

Tais previsões apenas introduziram no ordenamento jurídico brasileiro a constatação da interdependência existente entre a efetivação dos direitos fundamentais e a "lisura e do bom desempenho da atividade financeira estatal" (GOMES, 2008, p. 119-120). Ressalte-se que o dever de transparência e a vocação da participação popular[4] foram recentemente reforçados com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011, que regulamentou o inc. XXXIII do art. 5º da CF/88. Assim, conclui Fernando Araújo Gomes (2008, p. 120), que o controle externo é campo fértil para que a cidadania seja promovida no Estado Democrático de Direito, pois enquanto que, por um lado:

> enseja o acompanhamento, pelo cidadãos, do modo pelo qual o Poder Público vem se desincumbindo da atividade financeira que lhe é cometida, com acesso aos dados divulgados e encaminhados ao Tribunal de Contas, além da reconhecida legitimidade, tanto em caráter individual como coletivo, para provocar esse órgão técnico de fiscalização mediante denúncia de irregularidades ou ilegalidades imputadas aos responsáveis pela gestão de recursos públicos. De outro lado porque, ao incidir sobre os gastos públicos, o aludido controle acaba por se imiscuir no âmbito dos direitos fundamentais, à medida que direcionado à análise da legalidade, legitimidade e economicidade das multifárias ações implementadas pelo Estado em defesa dos cidadãos em geral (segurança, saúde, educação, previdência e assistência social, meio ambiente, etc) (GOMES, 2008, p. 120).

Especificamente, em se tratando de meio ambiente, este se vincula com a cidadania à medida que o controle externo é fruto das análises acerca da eficiência e da economicidade das opções escolhidas pela Administração nessa seara (GOMES, 2008, p. 120). Nesse ponto, é preciso tecer algumas considerações sobre a capacidade postulatória no âmbito de irregularidades / omissões relativas ao meio ambiente perante os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário.

A partir da premissa acerca da natureza eminentemente difusa do direto fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, as omissões da Administração nesse âmbito podem ser submetidas ao crivo do controle judicial apenas[5] por meio da ação civil pública, instrumento voltado à tutela coletiva. Contudo, os legitimados para propositura são restritos, abarcando o Ministério Público, Defensoria, os entes federativos, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e / ou associações (art. 5º da Lei da Ação Civil Pública).

[4] Merece destaque o § 3º do art. 37 da CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional n. 19/98, que instituiu a regra-geral da participação popular no âmbito da Administração Pública (RIZZO JUNIOR, 2009. p. 144-145).

[5] Destaque-se que, em que pese a ação popular ser também instrumento de tutela coletiva apto a defesa do meio ambiente e que possui como legitimado o cidadão, as hipóteses de cabimento são restritas à anulação de ato lesivo ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII da CF/88).

Diferentemente, a possibilidade de provocar as Cortes de Contas é muito mais ampla, tendo em vista que os Tribunais de Contas exercem a função de ouvidoria (BUGARIN *apud* GOMES, 2008, p. 83). Trata-se de função extraída do art. 74, § 2º da CF/88, o qual preceitua: "qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União". Trata-se de tentativa de convencer a sociedade do exercício compartilhado do controle externo, não sendo, portanto, "uma atribuição a cargo tão-só do arcabouço burocrático estatal, reclamando o engajamento popular como forma de lograr maior eficácia" (GOMES, 2008, p. 95).

Portanto, o maior controle popular sobre as finanças dos entes públicos fortalece o exercício da cidadania, uma vez que as iniciativas e programas de governo, empreendidos pela Administração na realização de políticas, passam a ser acompanhados pela sociedade de forma mais próxima (GOMES, 2008, p. 95). Nesse sentido, cabe fazer um paralelo da importante lição de Andreas Krell, quando o autor enfatiza que a proximidade da sociedade civil das normas elaboradas a nível local é cenário para maior efetividade, em virtude da ampla possibilidade de pressionar a Administração (KRELL, 2008, p. 154-155). Pois, a abertura para apresentar denúncias aos Tribunais de Contas significa maior receptividade à sociedade para participar da fiscalização dos gestores públicos e, dessa forma, maior aptidão para pressioná-los, auxiliando na efetivação dos direitos fundamentais via políticas públicas.

Em retorno à análise da construção do controle externo sobre a gestão ambiental enquanto direito fundamental, cabe expor sua aproximação da dignidade da pessoa humana. A preservação do meio ambiente, comando constitucional que subordina o Poder Público e a sociedade, consagra a interconexão existente entre a qualidade ambiental e a dignidade da própria vida (GOMES, 2008, p. 123). Afinal, é possível identificar a existência de uma dimensão ambiental dentre as dimensões da dignidade da pessoa humana, enquanto valor constitucional e princípio. Nesse sentido, tem-se que a dignidade da pessoa humana não se esgota apenas na pessoa individualmente considerada, abarca ainda a dignidade de todos aqueles que integram a humanidade na presente e futuras gerações (FENSTERSEIFER, 2008, *passim*).

Por conseguinte, a sindicabilidade das políticas públicas em sede de controle externo pelo Tribunal de Contas é um direito fundamental dos cidadãos, elaborado a partir da compreensão de que: (a) o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, em vista disso, insere-se no conceito amplo de patrimônio público cuja proteção é dever dos entes federativos; (b) controle externo, cidadania e dignidade da pessoa humana são conceitos relacionados, conforme exposto. Nesse cenário, ganha lugar o papel desenvolvido pelas

auditorias ambientais, enquanto importante instrumento de avaliação da eficiência das ações da Administração com vistas à obtenção de maior efetividade às normas ambientais.

3. AS AUDITORIAS AMBIENTAIS REALIZADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ENQUANTO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

A forma em que se exteriorizam as políticas públicas é precariamente delimitada pela CF/88, o que faz com que a etapa da execução e os mecanismos de controle respectivos tenham sua importância sobrelevada. Além do mais, os mecanismos de controle devem incidir para a preservação da integridade do sistema; promover a realização das despesas públicas de forma eficiente, bem como corrigir eventuais desvios no curso da política pública (IOCKEN, 2014, p. 105-106).

A CF/88 franqueia 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" no sentido da efetivação das políticas públicas ambientais, "ainda que essa missão constitucional de atuar na fiscalização ambiental só possa ser efetuada de modo indireto, via controle de contas dos gestores públicos" (MENDONÇA, 2011, p. 66). A responsabilidade de fiscalização do patrimônio ambiental pelas Cortes de Contas é também decorrente do comando constitucional contido no *caput* do art. 225, o qual endereça ao Poder Público como um todo o dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (GOMES, 2008, p. 141).

Além da competência para fiscalização da questão ambiental, os Tribunais de Contas dispõem dos mecanismos necessários para garantir a imperatividade de suas decisões. Nesse sentido, os Tribunais de Contas podem: (i) realizar auditorias e inspeções em seus jurisdicionados, nestes incluídos os três Poderes; (ii) fixação de prazo para que seus jurisdicionados se ajustem aos comandos legais, adotando as providências indicadas pela Corte de Contas; (iii) aplicação de multa proporcional ao dano causado ao erário aos responsáveis, nos casos de despesas realizadas fora dos comandos legais; (iv) possibilidade de sustar os atos impugnados, caso não sejam adotadas as medidas determinadas, sendo tal fato comunicado ao Legislativo (MENDONÇA, 2011, p. 66-67). Ademais:

> 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 (MENDONÇA, 2011, p. 67).

A auditoria ambiental vem ganhando cada vez mais destaque no âmbito público, todavia, antes de adentrar detalhadamente na temática, é preciso esclarecer que a expressão auditoria significa a realização de um comparativo imparcial entre a realidade concreta e as previsões abstratas, cujas conclusões são consignadas em relatórios (ARAÚJO, 2008, p. 15).

A auditoria[6] relaciona-se com a *accountability*, que, no âmbito da Administração Pública, significa: "a obrigação de todo administrador governamental de prestar contas à sociedade de como utiliza os recursos que lhe são confiados para serem administrados em favor da coletividade, de forma fiel, justa, objetiva e transparente" (ARAÚJO, 2008, p. 15-18). Enquanto instrumentos de controle da gestão ambiental a serem utilizados pelas instituições controladoras, dentre elas as Cortes de Contas, se fazem presentes a auditoria de conformidade e a auditoria operacional (GOMES, 2008, *passim*).

A primeira tem objeto mais restrito e é direcionada a avaliar o "cumprimento das metas definidas pela entidade ou órgão auditado", realizando um cotejo entre o previsto abstratamente e o que efetivamente foi realizado. Como exemplo, considere-se que o plano diretor de determinada cidade tenha previsto, em três anos, o aumento em 50% no número de UCs, caberia à auditora de conformidade ambiental avaliar o atingimento da meta citada (GOMES, 2008, p. 142-143).

Por sua vez, a auditoria ambiental operacional possui atuação mais ampla, pois terá enfoque na eficácia das ações do ente auditado voltadas à prevenção ou reparação dos danos causados contra o meio ambiente. Dessa forma, o Tribunal de Contas realizará "uma análise de mérito, um autêntico juízo de valor sobre a qualidade e eficiência das ações governamentais levadas a efeito para solucionar problemas ambientais". Com o fito de alcançar pronunciamento conclusivo, são realizados um diagnóstico, acompanhamento e avaliação do objeto auditado (GOMES, 2008, p. 143).

Embora os Tribunais de Contas não possuam competência para a formulação de políticas públicas ambientais, podem apontar os pontos ineficientes e ineficazes, recomendando que sejam alteradas ou otimizadas. Os relatórios conclusivos das auditorias podem servir sobremaneira aos órgãos incumbidos das políticas públicas ambientais, direcionando sua ação preventiva e / ou repressiva. Igualmente, podem servir no sentido de

[6]As auditorias podem ser classificadas de maneira variada, aqui, apresentaremos, a título meramente exemplificativo, a classificação proposta por Inaldo Araújo: a) quanto ao campo de atuação pode ser: governamental ou privada; b) quanto à maneira de ser realizada: interna ou externa; c) quanto os fins dos trabalhos: contábil / financeira, operacional / de otimização dos recursos; d) integrada. Esclareça-se que as auditorias governamentais tem por objeto o acompanhamento das ações realizadas pelos órgãos e entidades integrantes da administração direta e também da indireta nos três níveis federativos. Embora as auditorias governamentais possam ser realizadas por órgãos superiores de fiscalização, tais como Tribunais de Contas e controladorias, ou pelo controle interno do Poder Público. (ARAÚJO, 2008, p. 21-22).

fornecerem elementos de prova irrefutáveis para a propositura de Ação Popular e Ação Civil Pública, "bem como para substituir esta Ação e o Inquérito Civil, a serem propostos pelo Ministério Público a quem cabe, constitucionalmente, nos termos do inciso III do art. 129 da Constituição da República sua promoção" com vistas a proteger o meio ambiente (MENDONÇA, 2011, p. 68).

É por meio das conclusões alcançadas pelas fiscalizações que é possível que o Tribunal de Contas da União proponha a modificação das políticas ambientais a fim de que acresçam em eficiência, eficácia e/ou economicidade, ou que sejam compatibilizadas com outras políticas públicas ambientais (GONÇALVES *apud* GOMES, 2008, p. 144). Com a conclusão dos trabalhos, é possível que o ente auditado voluntariamente realize as recomendações indicadas ou, em caso negativo, pode o Tribunal de Contas agir em conjunto com o Parlamento inserido no âmbito federativo do ente recalcitrante (GOMES, 2008, p. 143).

Mediante o exposto, é premente a implementação das UCs, nesse sentido, a elaboração dos planos de manejos representa o primeiro passo a orientar a gestão da UC. Sendo as auditorias governamentais mecanismos de averiguação na realidade concreta do adimplemento dos deveres fixados pelo ordenamento jurídico, endereçados ao Poder Público, é possível avaliar o grau de comprometimento da UC, as lacunas na política pública e as deficiências, orientando, assim, o agir da Administração Pública na correção / reorientação das políticas públicas ambientais.

A efetiva proteção das UCs demanda ação constante do Poder Público, abrangendo as etapas de planejamento, implementação e manejo a longo prazo. Considerando o vasto espectro de omissão do Poder Público na elaboração dos planos de manejo, há terreno fértil para o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, o qual foi explorado pelo Tribunal de Contas da União – TCU quando da elaboração da auditoria nas UCs da Amazônia, a ser aprofundada no próximo item.

4. O CASO DA AUDITORIA NO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

No presente item, será feita uma descrição dos principais aspectos envolvendo a auditoria ambiental realizada nas UCs do bioma Amazônico. Em 2013, iniciou a realização de auditoria coordenada no bioma Amazônia pelo Tribunal de Contas da União – TCU, em parceria com os dez Tribunais de Contas dos Estados – TCEs integrantes da região, a qual propiciou a elaboração de um diagnóstico sistêmico das UCs (TCU, 2014, *passim*).

Preliminarmente, esclareça-se que uma auditoria coordenada é a ação conjunta e simultânea, em cooperação, em que cada Entidade de Fiscalização Superior – EFS realiza auditorias e relatórios de forma independente, porém tomando como fundamento um planejamento conjunto prévio, e, ao final, é preparado um documento reunindo as mais relevantes conclusões da fiscalização empreendida (TCU, 2014, p. 10).

Na auditoria, foram analisadas as condições existentes e o necessário para que as UCs da Amazônia pudessem atingir os objetivos que justificaram sua criação. Os questionamentos desenvolvidos foram guiados por três questionamentos elaborados pelas instituições controladoras: a) insumos – questionou-se a medida em que os governos federais e estaduais estariam contribuindo para implementação das UCs da Amazônia nos últimos cinco anos; b) articulação – se há um diálogo entre os diferentes responsáveis pela governança das UCs em questão a fim de que fossem atingidos os objetivos do SNUC; c) resultados – aqui, procurou-se avaliar em qual medida as UCs da Amazônia estariam contribuindo para a efetiva "proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento sustentável" (TCU, 2014, p. 12).

Dentre os principais gargalos e fragilidades na gestão das UCs aptos a comprometer o patrimônio público ambiental, estão: (i) insuficiência de recursos humanos e financeiros; (ii) ausência do plano de manejo; (iii) deficiência do plano de manejo; (iv) "problemas de articulação entre os atores envolvidos na gestão de UCs, decorrentes de uma insuficiente coordenação, da baixa cooperação e da frágil comunicação" (TCU – TC n. 034.496/2012-2, Relatório de Auditoria, Acórdão n. 3101/2013, Rel. Min. Weder Oliveira).

Constatou-se que os insumos entendidos como básicos para uma UC (planos de manejo, recursos humanos e financeiros, além da consolidação territorial, etc.), fraqueados pelos governos a nível federal e estadual são insuficientes para atender as necessidades na gestão das UCs. Sobre os planos de manejo e a insuficiência dos recursos financeiros, consignou-se:

> As UCs do bioma Amazônia apresentam um baixo percentual de planos de manejo aprovados, bem como um reduzido grau de implementação desse instrumento. (...) A ausência de plano de manejo tem consequências na gestão das UCs. Enquanto não elaborada essa ferramenta, a gestão da unidade concentra-se nas ações de proteção e fiscalização. (...) Embora existam recursos extraorçamentários que contribuem para a administração das UCs na Amazônia, os Tribunais de Contas constataram a incompatibilidade do montante total disponível de recursos com a necessidade financeira da gestão desses territórios, o que tem comprometido a realização de atividades essenciais (TCU, 2014, p. 35).

Em relação aos recursos humanos, o relatório aponta, igualmente, para a insuficiência. Observou-se que "existem 59 unidades sem nenhum servidor, o que representa

24% das UCs federais e estaduais da Amazônia. No mesmo sentido, apenas 3 de 247 UCs informaram que a quantidade de pessoal atende completamente às demandas da unidade". Além disso, "em relação aos recursos humanos, o relatório aponta, igualmente, para a insuficiência. Observou-se que em 59 UCs, correspondendo a 24% das UCs do bioma Amazônia, não há servidor algum. "No mesmo sentido, apenas 3 de 247 UCs informaram que a quantidade de pessoal atende completamente às demandas da unidade" (TCU, 2014, p. 38).

O relatório da auditoria coordenada concluiu que, das 247 UCs estaduais e federais do bioma Amazônia, apenas 4% possuem alto grau de implementação e de gestão, apontando para o atendimento dos objetivos fixados para esses espaços, existindo ainda 56% com médio grau de implementação e 40% com baixo grau de implementação (TCU, 2014, p. 50-51).

Ao final, do Acórdão n. 3101/2013 foram expedidas recomendações e determinações, nas quais foi fixado prazo para atendimento, endereçadas ao Ministério do Meio Ambiente – MMA e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, responsável pela gestão das UCs federais. No rol das recomendações endereçadas ao ICMBio, destaca-se: a necessidade de dotar as UCs federais de plano de manejo que seja adequado à realidade da UC, objetivando que sejam aproveitados o potencial econômico e socioambiental das UCs, nos termos do art. 27 da Lei do SNUC. Foi ainda consignado como dever do ICMBio a elaboração, em 180 dias, um plano estratégico que contemple as recomendações a ele endereçadas. O Acórdão encerra com sua respectiva autuação como processo em separado para fins de acompanhamento das recomendações consignadas.

O trabalho realizado pelo TCU, em parceria com os TCEs, é muito mais amplo que fora aqui exposto, abarcando vários aspectos das políticas públicas relativas às UCs no bioma Amazônia e a elaboração de mecanismos próprios para análise da efetividade da gestão das áreas protegidas. De toda sorte, o Relatório da Auditoria Conjunta revela a necessidade de contínua implementação das unidades de conservação e da necessária articulação entre os diversos atores envolvidos no processo de gestão das áreas protegidas, além de apontar para os caminhos que devem seguir as políticas públicas relativas aos entes federativos. Trata-se de instrumento amplo compatível com o desenho constitucionalmente elaborado para o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a implementação das UCs no Brasil está comprometida, especialmente em virtude da ausência dos planos de manejo, principal instrumento de gestão das áreas protegidas. A falta de plano nas UCs de uso sustentável, sobretudo nas APAs, coloca em risco a efetividade da proteção dos seus atributos que justificaram a especial proteção, afinal, será o

plano o responsável por dizer o significado da função social da propriedade e da utilização sutentável nesses espaços.

Além disso, repise-se que, embora a criação de uma UC envolva ato discricionário do Poder Público, o mesmo não ocorre em relação ao dever de elaboração do plano de manejo, tendo em vista que se insere no contexto dos deveres fundamentais inerentes à proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A baixa elaboração dos planos de manejo abre espaço para a realização do controle da omissão, afinal, os planos de manejo são o principal instrumento para gestão da UC e devem necessariamente estar inseridos em políticas públicas ambientais. Tal necessidade é revelada pelo fato de que a efetividade de uma UC demanda práticas contínuas de gestão ambiental, aparato humano, técnico, operacional, financeiro, etc.

Na seara das omissões em ambiental, o Judiciário age apenas quando provocado pelos legitimados para ação civil pública, enquanto que a possibilidade de provocar o controle externo das políticas públicas pelos Tribunais de Contas é amplo, sendo possível por todos os cidadãos. Além disso, as intervenções do Judiciário costumam ser pontuais, por exemplo, para determinar que seja elaborado o plano de manejo em prazo determinado, findando com a realização do ato. Enquanto que os Tribunais de Contas também podem determinar a supressão da omissão, contudo, eles podem ir além, se imiscuindo na efetividade da política pública, da gestão e do próprio plano de manejo cuja elaboração fora determinada.

Embora o Tribunal de Contas não elabore as políticas públicas é indubitável que, a partir dos meios que possui a sua disposição, tem legitimidade constitucional para interferir no desenho das mesmas que estiverem em fase de execução ou naquelas que ainda serão elaboradas. Nesse sentido, as auditorias são protagonistas na verificação da eficiência, economicidade e eficácia dos gastos públicos, da gestão e das respectivas políticas públicas.

Portanto, dada a vocação constitucional das Cortes de Contas para se imiscuir na atividade administrativa, deve ser incentivada essa forma de controle a par do realizado pelo Judiciário, pois, quando a intervenção deste findar, os Tribunais de Contas poderão avaliar, a longo prazo, a qualidade e a efetividade do cumprimento pela Administração das obrigações de fazer determinadas pelo Judiciário à Administração, bem como das políticas públicas elaboradas pelo Executivo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional.** 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível".** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

BELLEN, Hans Michael van. **Gestão ambiental e sustentabilidade**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2010.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BETRÃO, Antonio F. G. Unidades de uso sustentável e de proteção integral: diferenças, semelhanças e adequação na escolha. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. **Tutela jurídica das áreas protegidas (Lei n. 9.985/2000)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 01-12.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.** 2. ed. Belo horizonte: Fórum, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituinte> Acesso em: 11 mai. 2015.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente – A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no Direito Ambiental.** 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FREIRIA, Rafael Costa. **Direito, gestão e políticas públicas ambientais.** São Paulo: Senac de São Paulo, 2011.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro, **Revista da AJURIS**, v. 41, n. 134, Jun. 2014. Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/viewFile/195/131>. Acesso em: 10. ago. 15.

GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas – o controle pelo Tribunal de Contas.** Florianópolis: Conceito, 2014.

KINOUCHI, Marcelo Rodrigues. Plano de manejo: fundamentos para mudança. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (org.). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil.** Brasília: IEB Mil Folhas, 2014. p. 220-249.

KRELL, Andreas J. Autonomia municipal e proteção ambiental: critérios para definição das competências legistativas e das políticas locais. In: KRELL, Andreas J.; MAIA, Alexandre da. **A aplicação do direito ambiental no Estado Federativo.** Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008. p. 147-203.

KRELL, Andreas. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LEME, Paulo Affonso Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de. **Tribunal de Contas e patrimônio ambiental – um novo paradigma de controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MMA. Ministério do Meio Ambiente (Brasil). **Relatório Parametrizado – Unidades de Conservação** gerado em 14.08.15. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc>. Acesso em: 14. ago. 15.

MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas.** 2ª ed., São Paulo: Annablume, FAPESP, 2006.

RIZZO JUNIOR, Ovidio. **Controle social efetivo de políticas públicas.** 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 8ª Edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Amazônia: unidades de conservação – auditoria coordenada.** Brasília/Brasil: TCU, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. TC n. 034.496/2012-2, Relatório de Auditoria, Acórdão n. 3101/2013, Rel. Min. Weder Oliveira.