**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**
**CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ**
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE**

# GOVERNANÇA TRANSNACIONAL DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: A POSSIBILIDADE DE SUA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE COM BASE NAS EXPERIÊNCIAS DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

**BENEDITO ANTONIO ALVES**

**Itajaí (SC), outubro de 2018**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**
**CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ**
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE**

# GOVERNANÇA TRANSNACIONAL DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: A POSSIBILIDADE DE SUA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE COM BASE NAS EXPERIÊNCIAS DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

**BENEDITO ANTONIO ALVES**

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

**Orientadora: Professora Drª CARLA PIFFER**
**Co-orientador: Professor Dr. PAULO MÁRCIO CRUZ**

**Itajaí (SC), outubro de 2018**

**BANCA EXAMINADORA DA TESE DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA DA UNIVALI**

**Profª. Drª. Carla Piffer**
**Presidente**

**Profº. Dr. Paulo Roberto Ramos Alves**
**Membro**

**Profº. Dr. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino**
**Membro**

**Profº. Dr. Juarez Freitas**
**Membro**

**Profª. Drª. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza**
**Membro**

**Profª. Drª. Denise Schmitt Siqueira Garcia**

**Membro**

Diz o sábio Salomão:
*"Demais, filho meu, atenta: não há limite para fazer livros, e o muito estudar é enfado da carne".* (Eclesiastes 12:12).
Mas, o mesmo Salomão adverte:
*"O que as suas mãos tiverem que fazer, que o façam conforme a sua força, pois na sepultura para onde você vai, não há atividade, nem planejamento, não há conhecimento nem sabedoria".* (Eclesiastes. 9:10).

## AGRADECIMENTOS

Ufa! Graças te dou óh **Pai**, pela infinitude de sua Onipresença; pelas forças imensuráveis de sua Onipotência, e pela sua infalível Onisciência a iluminar meu intelecto; ao seu infindo amor; à sua inefável sabedoria sobre mim esparzida; por tudo o mais e pela ceifa deste fastidioso trabalho lavrado, tão importante nesta sazão de minha vida, da primeira sobrevida. Lavra-se que o doutorado exige muito do acadêmico. Miríades de leituras de livros, periódicos, revistas e outras publicações físicas ou eletrônicas, inesquecíveis lições aprendidas e apreendidas, profundas meditações, centenas de fichamentos, dezenas de concepções trabalhadas, para uma Tese ao final. De tudo, por ser produdo de tanto enfado, de tanta canseira, de tanta luta tão árdua, há que servir para alguma coisa de que se tire efetivo proveito. Penso que a pesquisa científica de um programa de pós-graduação deve servir de subsídios a, de qualquer forma, melhorar a sociedade em que vivemos, e não como mero ornato acadêmico curricular a fim de pretensiosamente engrandecer a pessoa do pesquisador enquanto Especialista, Mestre ou Doutor. Circunscrita aos meios acadêmicos, rica apenas em trama de palavreados complicados e temas obscuros, a Tese de nada vale, para nada ou quase nada serve, inútil será à humanidade se não servir, enfim, à melhoria real da vida das pessoas, praticar-se o que aprendeu. Assim se salva no mundo fenomênico.

Vale rememorar aqui as sábias palavras de Locke, que ao tecer "elogiosas críticas" aos intelectuais de Oxford de seu tempo, sabiamente advertira:

> "almejando [...] a estima e a glória (mais fáceis de simular do que realmente adquirir), encontraram um bom expediente para acobertar sua ignorância recorrendo a uma curiosa e inexplicável trama de palavras complicadas, atraindo a admiração alheia precisamente por se valerem de termos ininteligíveis. Mas a história mostra que esses

> profundos doutos não eram nem mais sábios nem mais úteis que seus semelhantes, e que foram de pouca serventia para a vida dos homens e da sociedade em que viveram".

Antes por puro merecimento, não por lisonja gratuita, nem por compulsória mercê de um aprendiz aos pés do mestre, mas por merecido encômio, acima de tudo, por gratidão mesmo ao homem das letras jurídicas, que tal qual seu homônimo apóstolo levou aos gentios a boa nova, impoluto, com galhardia agigantada levou aos amazônidas este programa de doutoramento que se tornou realidade no rincão de há muito esquecido da Pátria, mas vitalmente importante para a sobrevivência do planeta. Sem fingida lisonja, mas com a sinceridade que da alma brota, punço do peito o muito obrigado ao meu Professor e Co-orientador **Dr. Paulo Márcio Cruz,** jurista que engrandece as letras jurídicas pátria e alienígena, mestre além-mares, homo *sapiens* transnacionalizado, cujos ensinamentos retumbam de Perugia a Alicante, o qual recepcionado na Amazônia pelo anfitrião **Fábio R. Hecktheue**, desbravadores que conceberam este DINTER da UNIVALI/FCR, ao interligar do Brasil, o Sul ao Norte, o Litoral à Amazônia, em prol do desenvolvimento sem fronteiras das ciências jurídicas. Ao Dr. Paulo Cruz honrosamente, brindemos com o melhor vinho alicantense. Tim, Tim. Aplausos.

Toda gratidão, *ex toto corde,* à minha estimada Orientadora **Drª Carla Piffer**, Professora de escol das ciências jurídicas, que com sua especial atenção, destacada postura ética e profissional, com dedicação no árduo labor pedagógico, soube com invulgar maestria brindar este acadêmico com elevado aprendizado de Liceu, quando facilmente tratou de conceitos operacionais tão complexos aos neófitos doutorandos com a profundidade científica exigida, tais como: transnacionalidade, sustentabilidade, transmigração, globalização, e isso tanto dos sistemas quanto das questões do mundo da vida. Ao rememorar os três níveis de gratidão tomasiana, registro, por tudo e pelo muito, o meu "muito obrigado" à Doutora Carla! Reverências sinceras.

Afirma Dante que "não existe ciência sem se reter o que se aprendeu". Eu aprendi. E de quem aprendi grato sou pelas preciosas lições da seleta plêiade de Doutores: **Denise Garcia**, **Maria Cláudia** e **Marcos Garcia**, sem olvidar o singular aprendizado aos pés do consagrado Dr. **Gabriel Real Ferrer** desde Alicante; e todos os mestres italianos de Perugia de seletos saberes; e, em tempo, pelo que apreendi a teor da obra premiada do Dr. **Juarez Freitas** sobre sustentabilidade, escrito que

engrandece as letras jurídicas nacionais e transnacionais e faz do seu autor referência obrigatória; e da mais completa obra sobre Tribunais de Contas da lavra do Mestre **Jacoby Fernandes**, pelo muito e pelas utilíssimas lições, tão importantes à produção desta Tese. A todos os colegas doutorandos e doutorandas, com companheirismo sincero e verdadeiro, agradecimentos sinceros pela convivência e aprendizado cooperativo, nas pessoas de **Inês e Jorge, Wilber** e **Dimis**, pelas aventuras acadêmicas de cá e europeias vivenciadas. Amplexos fraternais!

Como ninguém faz nada sozinho, e sendo eu da geração que não nasceu chipado à desenvoltura para manuseio a contento das ferramentas tecnológicas nesta Era Pós Digital, emiti SOS e obtive ajuda. Por isso, ao colega de academia Professor Mestre **Edilson Gomes**, à sempre dedicada **Ana** e ao abnegado **Luiz**, bem ainda ao meu querido filho advogado **Abner**, e ao meu dileto sobrinho Professor Mestre **Ihgor**, todos da minha íntima convivência, imensa e eternamente sou grato pelo valioso apoio com as questões de linguistica, TI e ABNT. Alfim, registro sincera gratidão, também, aos qualificados e prestativos **Mateus** e **Hermes** e à sempre solícita **Equipe Profaz** que me ajudaram a segurar o cajado na burocracia do gabinete e das atividades de interesse do tribunal, no tempo em que pesquisava e laborava a Tese.

**Benedito Antonio Alves**
**Doutorando**

## DEDICATÓRIA

A você **Dora**, amor da minha vida, mulher virtuosa, dedicada, fortaleza emocional, sensibilidade aguda, amor sincero às criaturas vivas - que o diga o Bob -, ventre materno do nosso rebento amado. A você, que tristemente perdeu oito de seus familiares queridos em menos de 12 meses, incluindo o seu, e meu segundo pai **Clóvis Magdalon** (*in memoriam*); mas que apesar de tudo e de minha ausência na árdua feitura da Tese, ainda assim, foi margem segura do rio de minha vida, cuja força animadora me fez seguir em frente. Por sua lealdade sem esperar recompensa, que me fez sentir seguro diante das intempéries, desde o tratamento do linfoma; pela força dispensada quando lânguido eu estava durante as 12 quimioterapias; e a tudo o mais que foi o esteio ao meu êxito estudantil. Terei doravante mais tempo para Você e eu, Abner e nós. Muito obrigado! Beijos querida! A você dedico esta Tese.

A você, **Abner**, rebento da minha vida, que compreendeu um pai ausente, mesmo quando em corpo presente estava. Filho que muito orgulha seus pais pelos resultados que já alcança na carreira jurídica, tão precocemente iniciada; que tem demonstrado e sido uma pessoa honesta, ética, empreendedora, solidária, firme, corajosa, estudiosa sempre, realista, sonhadora; que de cujo comportamento exemplar me faz repousar tranquilo, por ter e por você ser, sem exagero de pai, um filho maravilhoso, “filho sábio que é o orgulho de seu pai”, como verbera em provérbios Salomão. Renovo a ti as minhas bênçãos paternas! Abençoo-te filho, rogando ao Pai por ti, hoje e sempre, que seja herdeiro de longevidade, longanimidade, vida plena e saudável, e de toda sorte de prosperidade. Eu te amo filho! A Tese também é sua.

De igual, dedico ao Conselheiro **Edilson**, incansável presidente do Tribunal de Contas de Rondônia, registro meu respeito pela inovação que você representa à efetiva cidadania deste rincão pátrio; homenagem sincera que estendo a todos os preclaros Conselheiros da destacada Corte de Contas (**Euler, Crispim, Francisco, Paulo, Wilber**), que honrosamente integro, ante ao convívio de zelo ao erário. A vocês, lealdo meu muito obrigado! Extensivo, do modo mesmo, faço aos Conselheiros substitutos (**Francisco Jr., Omar e Erivan**). *In memoriam* ao **Davi**, colega de academia, meus respeitos sinceros, sem lisonjas. Em memória do meu querido irmão **Zitão**, que precoce e a bem pouco se foi, sem tempo de se despedir.

# TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora, a Orientadora e Co-orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, 15 de outubro de 2018.



**Benedito Antonio Alves**
**Doutorando**

Esta Defesa de Tese foi julgada APTA para a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

Professora Doutora Carla Piffer
Orientadora

Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Comissão Examinadora composta pelos Professores

Doutora Carla Piffer (UNIVALI) – Presidente

Doutor Paulo Roberto Ramos Alves (UPF) – Membro

Doutor Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino (IMED) – Membro

Doutor Juarez Freitas (PUC-RS) - Membro

Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI) – Membro

Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI) - Membro

Itajaí(SC), 28 de novembro de 2018.

# ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| **Afrosai** | Organisation africaine des institutions Supérieures de contrôle des finances Publiques<br>Organização Africana das Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| **Afrosai-WGEA** | WGEA – Working Group on Enviromental Auditing<br>Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Afrosai |
| **AC/Ac** | Acórdão |
| **ADI** | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| **AIEA** | Agência Internacional de Energia Atômica |
| **AO/AOP** | Auditoria Operacional |
| **APP** | Sigla utilizada para o termo "aplicativo". Vocábulo da gramática digital originário do inglês "*application*". |
| **Arabosai** | Arab Organization of Supreme Audit Institutions<br>Organização Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| **Arabosai-WGEA** | WGEA – Working Group on Enviromental Auditing<br>Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Arabosai |
| **Art.; arts.** | Artigo (s) |
| **Asosai** | Asian Organization of Supreme Audit Institutions<br>Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Ásia |
| **Asosai-WGEA** | WGEA – Working Group on Enviromental Auditing<br>Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Asosai |
| **Atricon** | Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil |
| **BID** | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| **BIRD** | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento |
| **BMZ** | Ministério Federal de Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha |
| **CADH** | Convenção Americana dos Direitos Humanos |
| **Carosai** | Caribbean Organisation Of Supreme Audit Institutions<br>Organização Caribenha de Entidades Fiscalizadoras de Auditoria |
| **Carosai-WGEA** | WGEA – Working Group on Enviromental Auditing<br>Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Carosai |
| **CDB** | Convenção de Biodiversidade Biológica ou Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade |
| **CF/88** | Constituição Federal de 1988 |
| **CRFB/88** | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| **CLADEFS** | Congresso Latino-americano de Entidades Fiscalizadoras |
| **CH4** | Metano, gerado pelas atividades agrícolas, pecuárias ou aterros sanitários (gás de efeito estufa) |
| **CO2** | Dióxido de carbono, originado da queima de combustíveis fósseis (gás de efeito estufa) |
| **Comtema** | Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente, em português, Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente da OLACEFS |
| **COP** | Conferência das Partes |

| | |
|---|---|
| **CMMAD** | Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU que produziu o Relatório Brundtland |
| **CRFB** | Constituição da República Federativa do Brasil |
| **DJE** | Diário da Justiça Eletrônico |
| **ECOSOC** | The Economic and Social Council<br>Conselho Econômico Social da ONU |
| **e-Gov** | Governo eletrônico |
| **EFS/EFS's** | Entidade(s) Fiscalizadora(s) Superior(es) |
| **EFSUL**<br>**EFSUR** | Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do MERCOSUL<br>Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y Asociados |
| **EUA/USA** | Estados Unidos da América<br>United State of America |
| **Eurosai** | European Organization of Supreme Audit Institutions<br>Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa |
| **Eurosai-WGEA** | WGEA – Working Group on Enviromental Auditing<br>Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Eurosai |
| **FAO** | Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação |
| **FMI** | Fundo Monetário Internacional |
| **GIZ/GmbH** | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, mais conhecida na língua portuguesa pela sigla GIZ, que significa Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional |
| **HCD** | Human Capacity Development<br>Desenvolvimento e Capacitação Humana |
| **HFCs** | Grupo dos hidrofluorocarbonos (gás de efeito estufa) |
| **iCATs** | ISSAI Compliance Assessment Tolls<br>Avaliação de Conformidade das ISSAI (Normas Internacionais de Auditoria da Intosai) |
| **ICMBio** | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade |
| **ILACIF** | Instituto Latino-americano de Ciências Fiscalizadoras |
| **INCOSAI** | International Congress of Supreme Audit Institutions<br>Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| **INTOSAI** | International Organization of Supreme Audit Institutions<br>Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria |
| **IPCC** | Intergovernmental Panel on Climate Chang<br>Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas |
| **ISC** | Instituições Superiores de Controle |
| **ISSAIs** | International Standards of Supreme Audit Institutions<br>Padrões Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria |
| **LDO** | Lei de Diretrizes Orçamentária |

| | |
|---|---|
| **LOA** | Lei de Orçamento Anual |
| **LOMPU** | Lei Orgânica do Ministério Público da União |
| **LULUCF** | Land use, land-use change, and forestry<br>Uso da terra, mudança no uso da terra e silvicultura |
| **MEAs/AMA** | Multilateral Environmental Agreements<br>Acordos Multilaterais sobre Ambiente |
| **MIT** | Massachusetts Institute of Technology |
| **MMA** | Ministério do Meio Ambiente |
| **MS** | Mandado de Segurança |
| **N2O** | Óxido nitroso expelido pelos veículos (gás de efeito estufa) |
| **ODS** | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| **OISC/CPLP** | Organização das Instituições Superiores de Controle (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) |
| **OLACEFS** | Organização Latino-Americana e Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| **OMI** | Organização Marítima Internacional |
| **OMM** | Organização Meteorológica Mundial |
| **ONU** | Organização das Nações Unidas |
| **ONU-HABITAT** | Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos |
| **Pasai** | Pacific Association of Supreme Audit Institutions<br>Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores do Pacífico |
| **Pasai-WGEA** | WGEA – Working Group on Enviromental Auditing<br>Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Pasai |
| **PDCA** | P (plan: planejar); D (do: fazer); C (check: verificar); A (act: agir) |
| **PDFA** | Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental do TCU |
| **PFCs** | Perfluorocarbonos (gás de efeito estufa) |
| **Pnuma** | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente |
| **PPA** | Plano Plurianual |
| **REED** | Reducing Emissions from Deflorestation and Degradation<br>Redução de Emissões de Deflorestação e Degradação |
| **SAI's** | Supreme Audit Institutions<br>Instituições Superiores de Auditoria |
| **SEC** | Securities and Exchange Comission of USA<br>Comissão de Valores Mobiliários e Câmbio dos EUA |
| **Secex** | Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União |
| **SEUC** | Sistema Estadual de Unidades de Conservação |
| **SF6** | Hexafluoreto de enxofre (gás de efeito estufa) |

| | |
|---|---|
| **SNUC** | Sistema Nacional de Unidades de Conservação |
| **STF** | Supremo Tribunal Federal |
| **STJ** | Superior Tribunal de Justiça |
| **TCDF** | Tribunal de Contas do Distrito Federal |
| **TCE** | Tribunal de Contas do Estado |
| **TCM** | Tribunal de Contas do Município |
| **TCMRJ** | Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro |
| **TCMSP** | Tribunal de Contas do Município de São Paulo |
| **TCU** | Tribunal de Contas da União |
| **TJ** | Tribunal de Justiça |
| **TUE** | Tratado da União Europeia |
| **UICN** | União Internacional para a Conservação da Natureza |
| **UE** | União Europeia |
| **UNDP** | United Nations Development Programme<br>Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas |
| **UNEP** | United Nations Environment Programme<br>Programa das Nações Unidas para o Ambiente |
| **UNESCO** | Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura |
| **UNIDO** | Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial |
| **UNFCCC** | United Nations Framework Convention on Climate Change<br>Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Clima |
| **WCS** | World Conservation Strategy<br>Estratégia de Conservação Mundial |
| **WGEA** | Working Group on Enviromental Auditing<br>Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Intosai |
| **WWF** | World Wildlife Found for Nature<br>Fundo Mundial para a Natureza |

# ROL DE CATEGORIAS

***Accountability*:** palavra de origem inglesa, sem tradução correspondente precisa no português, que no âmbito de atuação dos Tribunais de Contas refere-se à prestação de contas a que todos os que administram recursos alheios tem o dever inafastável, em conformidade com as normas constitucionais brasileiras (art. 70, parágrafo único, da CF/88). De acordo com as diretrizes da INTOSAI, *accountability* "é a obrigação que tem as pessoas ou entidades às quais tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas" tendo também "o dever de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades". De modo genérico, conforme anota Nardes, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa ao tratar da matéria registra que é obrigação dos "agentes de governança prestar contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões", o que também se aplica na esfera pública.[1] Em suma, é o dever de prestar contas.

**Auditoria**: No âmbito brasileiro de controle externo, o Tribunal de Contas da União[2] define auditoria como "um processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual os critérios aplicáveis são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado".

**Auditoria Ambiental**: Tanto a Organização Internacional para Padronização, em inglês International Organization for Standardization – ISO[3], quanto a norma 14010 da ABNT[4] - Associação Brasileira de Normas Técnicas, traçam as diretrizes para

---

[1] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasilília: TCU, 2014. p. 47 - 48.

[2] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Glossário de Termos do Controle Externo.** Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGCEX / ADSUP / ADPLAN). Brasilília: TCU, set. 2012. p. 5.

[3] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 14001, ISO 14010, ISO 14011, ISO 14012, ISO 14015, ISO 19011, ISO 14020, ISO 14021, ISO 14024, ISO 14025 – Princípios, Estrutura, Gestão Ambiental e Rotulagem Ambiental. Disponível em: <https://www.iso.org/home.html>. Acesso em: 15 maio 2018.

[4] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Disponível em: <http://www.abnt.org.br/certificacao/tipos/sistemas>. Acesso em: 15 maio 2018.

auditoria ambiental e a definem como “um processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências para determinar se as atividades, eventos, sistema de gestão e condições ambientais apontados estão em conformidade com os critérios instituídos”.

**Auditoria Pública:** é a auditoria executada no “acompanhamento e na avaliação da ação governamental, compreendendo a implementação de programas, a execução de projetos e atividades, a gestão de sistemas e a administração de órgãos e entidades, tendo em vista a utilização econômica dos recursos públicos, a eficiente geração de bens e serviços, o cumprimento das metas programadas e o efetivo resultado das ações governamentais”.[5]

**Auditoria Operacional**: Na esteira da concepção mundial preconizada pela INTOSAI, a OLACEFS[6] conceitua Auditoria Operacional como o “exame objetivo da eficiência financeira e operacional de uma organização, atividade ou função, que inclui uma revisão dos sistemas administrativos”.

**Cidadania**: significa o “vínculo de pertencimento a um Estado por meio da atribuição de um conjunto de direitos e obrigações, sob a vigência de uma Constituição”.[7]

**Contas: “**conjunto de informações orçamentárias, financeiras, econômicas, patrimoniais, de custos, operacionais, sociais e de outra natureza, registrados de forma sistematizada, ética, responsável e transparente com o objetivo de evidenciar os atos e fatos da gestão pública em determinado período, possibilitando o controle, a aferição de resultados e responsabilidades e o atendimento dos princípios e das normas”.[8]

---

[5] SOUZA, Adrianne Mônica Oliveira. **Auditoria em Programas Governamentais**: a experiência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 64.

[6] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Curso de Planejamento de Auditoria**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2012. p. 18 - 19.

[7] PÉREZ-LUNO, Antonio Enrique. La cidadania em las Sociedades multiculturais. In CAMPUZANO, Affonso de Julios. **Ciudadania y Derecho em la era da Globalización**. Madri: Dykinson, 2007. p. 264 -265.

[8] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia.. Normas de Auditoria Governamental. **NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**. Salvador: TCE/BA. 2007. O conceito aqui adotado é o mesmo divulgado pela INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions - Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria, por meio das ISSAis (International Standards of

**Controle Externo**: “competência fiscalizadora exercida pelos Tribunais de Contas, nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, além daqueles definidos como fiscalizados em sentido amplo”.[9]

**Controle Interno:** é o controle previsto no art. 74, I a IV, da CF/88, mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, exercido internamente no âmbito dos de todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, em apoio ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, inclusive na avaliação do cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos multiníveis, a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado, e no exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, em apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.[10]

**Controle *a Priori***: controle externo ou fiscalização feita preventivamente pelo Tribunal de Contas antes da prática do ato administrativo.

**Controle Concomitante**: controle externo ou fiscalização feita simultaneamente pelo Tribunal de Contas à prática do ato administrativo.

**Controle *a Posteriori***: controle externo ou fiscalização feita pelo Tribunal de Contas após a prática do ato administrativo.

**Entidade Fiscalizadora Superior**: nomenclatura utilizada para denominar os Tribunais de Contas ou Auditorias de Contas em nível internacional pela INTOSAI -

---

Supreme Audit Institutions (Padrões Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria) e o adotado pelos Tribunais de Contas brasileiros.

[9] MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 297 - 299.

[10] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília DF: Senado, 1988. Art. 74, incisos I a IV. Conceito elaborado pelo pesquisador a partir do texto constitucional que trata do controle interno.

*International Organization of Supreme Audit Institutions*, no português, Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria. Conhecida pela sigla EFS.

**Estado**: é a "ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território".[11]

**Fiscalização**: compreende todos os meios legitimamente admitidos em Direito, quinquipartida em fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, incluindo o exame, no local, dos atos sujeitos à fiscalização dos Tribunais de Contas, mediante a realização de auditorias, inspeções, visitas técnicas, análise de documentos, controle eletrônico, acompanhamentos e monitoramentos, verificação de atos de admissão, aposentadoria, pensão, revisão de proventos, reforma e transferência para a reserva remunerada, recebimento de denúncias e representações e todo e qualquer ato administrativo, sem exceção, no interesse público, sendo admitida a fiscalização também, e em especial, em matéria ambiental e no exercício do poder regulatório, nos termos disciplinados pelas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas, nos Regimentos Internos e nas normas regulamentadoras *interna corporis,* decorrentes das disposições da Constituição Federal de 1988, das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas municipais.[12]

**Fiscalizado**: é "toda a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou Municípios respondam, ou que, em nome destes, assuma obrigações de natureza pecuniária".[13]

**Globalização**: é um fenômeno multifacetado enaltecido a partir da disseminação dos ideais capitalistas neoliberais com sua base calcada em razões econômicas, por

---

[11] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 104.

[12] Conceito da lavra do pesquisador construído a partir das concepções esposadas por Freitas e Mileski. In FREITAS, Juarez e MILESKI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013. p. 57.

[13] Conceito da lavra do pesquisador construído a partir das concepções esposadas por Freitas e Mileski. *In* FREITAS, Juarez e MILESKI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. p. 14.

meio do qual a economia internacional e as economias nacionais tendem a integra-se cada vez mais no sentido de um hostil e invasivo mercado global. [...] apresenta-se como gênero deste fenômeno a Globalização econômica, a qual possui como espécie as três dimensões: política, social e cultural.[14]

**Governança**: Trata-se da "nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes".[15]

**Governança Pública**: Significa "a proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, visando à concretização dos objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta e a prestação de contas, para benefício das partes interessadas.[16]

**Governança Transnacional**: Trata-se da governança pública exercida no âmbito transnacional, em cooperação entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores, em questões de interesses comuns transnacionais, sobre temáticas específicas de natureza transfronteiriças, mas com alcance global, decorrente da globalização em todas as suas vertentes, no bojo de uma relação internacional emergente, levada a efeito por uma rede de organizações públicas e privadas e corporações multi e transnacionais, com participação de atores públicos, privados e outros da sociedade civil organizada, com vistas ao enfrentamento de questões que oferecem perigo para além das fronteiras estatais, com penetração para além das jurisdições dos Estados, individualmente considerados, a exemplo da corrupção, lavagem de dinheiro,

---

[14] PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. In: SANTOS, Boaventura de Souza. A globalização e as ciências sociais. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 26.

[15] LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats** - und Verwaltungs - modernisierung. Verwaltung + Management, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001, cit. in RAP (Revista de Administração Pública) - Rio de Janeiro 40(3): 479-99, Maio/Jun. 2006 (p. 479 e ss.).

[16] TIMMERS, Hans. **Government Governance**: Corporate governance in the public sector, why and how? In: 9th fee Public Sector Conference. Netherlands. Artigo. Ano: 2000. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 06 set. 2017.

evasão de divisas, combate ao terrorismo, combate ao tráfico de drogas, combate ao tráfico de armas, ao crime organizado internacional; também questões várias de ordem econômica; combate à desnutrição e à fome; questões de ordem ambiental, emissão de gases de efeito estufa, degradação da fauna, da flora, perda da biodiversidade, proliferação de doenças infectocontagiosas etc. que exigem a tomada de decisões em cooperação transnacional de todos os Estados afetados.[17]

**Jurisdição de Contas**: "a jurisdição de contas é o juízo constitucional de contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os liberar. Essa função é própria e privativa do Tribunal de Contas".[18]

**Meio Ambiente**: "o conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendido, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais".[19]

---

[17] Categoria elaborada pelo pesquisador desta Tese, com base nos escritos de Bento. *In* BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global:** uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito. Orientador: Prof. Dr. Sérgio U. Cademartori. Florianópolis: abril de 2007. p. 192.

[18] JAPPUR, José. **Jurisdição do Tribunal de Contas**. In Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. n. 3. Rio de Janeiro, TCE/RJ, 2015. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 26 maio 2015. Esta categoria foi elaborada conceitualmente com base no posicionamento de Jappur, na obra acima citada.

[19] SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 1995. p. 2.

**Nacionalidade**: “é o vínculo jurídico-político de Direito Público Interno, que faz da pessoa um dos componentes da dimensão pessoal do Estado”.[20] No Brasil está regulada pelo art. 12 da CF/88.

**População:** “é o conjunto de residentes em certo território, sejam cidadãos ou estrangeiros”.[21]

**Povo:** “é o conjunto de cidadãos residentes ou não no território do Estado”.[22]

**Prestação de Contas**: conceito que coincide com o de *Accontability*. Vide *Accountability* neste rol de categorias.

**Responsável**: “toda pessoa investida de poder estatal de gestão administrativa ou com o dever de prestação de contas”.[23] Pode ser uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

**Soberania**: “Em sentido lato, o conceito político-jurídico de soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política, e, consequentemente, a diferença entre essa e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado”.[24]

**Sustentabilidade**: “é o paradigma atual da humanidade e consiste na vontade de articular uma nova sociedade capaz de perpetuar no tempo com condições dignas, compreendendo não somente a relação entre o econômico e o ambiental, mas do equilíbrio humano frente às demais problemáticas”.[25]

---

[20] COSTA MACHADO (Org.); FERRAZ, Ana Cândida da Cunha (Coord.); In ABRÃO, Carlos Eduardo S. **Constituição Federal Interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. COSTA MACHADO (Org.). FERRAZ, Ana Cândida da Cunha (Coord.). 6 ed. Barueri-SP: Manole, 2015. p. 74. Categoria concebida com base no texto clássico de Pontes de Miranda, nas abordagens feitas por Abrão.

[21] MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 3. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 80.

[22] MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. p. 80.

[23] Conceito da lavra do pesquisador construído a partir das concepções esposadas por Freitas e Mileski. FREITAS, Juarez e MILESKI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. p. 15.

[24] BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUALINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Tradução de Carmem C. Varriale et al. 12 ed. Brasília: Unb, 1999. p. 1179.

[25] Categoria cuja concepção é construída a partir das concepções externalizadas por: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes; MAFRA, Juliete Ruana e GARCIA, Heloise Siqueira. A sustentabilidade no alumiar de Gabriel Ferrer: reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica. In: SOUZA,

**Sustentabilidade Ambiental**: pode-se compreender integral e sistemicamente a sustentabilidade ambiental, como sendo "o princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar".[26]

**Transnacionalidade**: pode-se entender transnacionalidade como tudo "aquilo que atravessa o nacional, que perpassa o Estado e, por consequência, traz consigo, inclusive, a ausência da dicotomia público e privado".[27]

**Tribunais de Contas**: "são órgãos colegiados, de natureza *sui generis*, encarregados de fiscalização e controle do orçamento e do erário, a quem cabe constitucionalmente julgar as contas dos responsáveis pelo erário".[28]

---

Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira (Orgs). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: UNIVALI, 2014. p. 14.

[26] Categoria concebida a partir das proposições externalizadas por Juarez Freitas. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: **direito ao futuro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2012. p. 54 - 73.

[27] Categoria formulada a partir de proposições externalizadas por Stelzer e Piffer. In STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2009. p. 24 - 25.

[28] Categoria concebida a partir das proposições externalizadas por ALVES e GOMES. In Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso Didático de Direito Financeiro**. Campinas: Péritas, 2000. p. 149.

# SUMÁRIO

**RESUMO.....27**

***ABSTRACT*.....28**

**INTRODUÇÃO.....29**

**1ª PARTE.....39**
**ESPAÇOS NACIONAIS E TRANSNACIONAIS E A GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL.....39**

**CAPÍTULO I.....39**
**ESPAÇOS NACIONAIS E TRANSNACIONAIS.....39**
1.1 ESPAÇO NACIONAL: GÊNESE, TEORIAS, SOBERANIA E SUAS LIMITAÇÕES.....39
1.1.1 Gênese vocabular de Estado Nacional (Espaço Nacional).....43
1.1.2 Evolução e Tipologias de Estado.....45
1.1.2.1 Estado Antigo.....46
1.1.2.2 Estado Medieval.....49
1.1.2.3 Estado Moderno.....50
1.1.3 Estado e Nação: definição, elementos formadores e similitudes.....56
1.1.3.1 Definição de Estado.....56
1.1.3.2 Definição de Nação.....58
1.1.3.3 Elementos do Estado.....61
1.1.4 Conceito de Soberania e sua Teorização.....61
1.1.4.1 Limitações da Soberania.....69
1.1.4 A Crise e a Superação do Estado Constitucional Moderno.....75
1.2 ESPAÇOS TRANSNACIONAIS.....87
1.2.1 Abordagens Terminológicas e Semânticas: Globalização, Mundialização, Planetarização, Comunidade Mundial, Aldeia Global e Transnacionalidade.....88
1.2.1.1 Globalização.....88
1.2.1.2 Mundialização.....95

1.2.1.3 Planetarização ..... 97
1.2.1.4 Comunidade Mundial ..... 99
1.2.1.5 Aldeia Global ..... 101
1.2.1.6 Transnacionalidade ..... 103

**CAPÍTULO II ..... 120**
**GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ..... 120**
2.1 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ..... 120
2.1.1 Gênese da Sustentabilidade Ambiental ..... 120
2.1.2 Conceituação da Sustentabilidade e sua Dimensão Triádica ..... 134
2.1.3 Dimensão Ambiental da Sustentabilidade ..... 143
2.1.4 A Sustentabilidade Ambiental na Constituição Brasileira ..... 149
2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA ..... 170
2.2.1 Gênese e Conceituação de Governança Pública ..... 170
2.2.2 Diferenças entre Governo, Governabilidade e Governança ..... 181
2.2.3 Governança Pública ..... 185

**2ª PARTE ..... 192**
**COMPETÊNCIA EXÓGENA E ENDÓGENA DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES NO TOCANTE À GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ..... 192**

**CAPITULO III ..... 192**
**COMPETÊNCIA EXÓGENA DOS ORGANISMOS TRANSNACIONAIS DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES NO TOCANTE À GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE ..... 192**
3.1 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI): COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA ESTATUTÁRIA .... 193
3.2 ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DA INTOSAI NA ÁREA AMBIENTAL MEDIANTE UTILIZAÇÃO DE AUDITORIAS ..... 195
3.3 A UTILIZAÇÃO DE AUDITORIAS AMBIENTAIS PELA INTOSAI E SUAS REGIONAIS VOLTADAS À TRANSGOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ..... 201
3.3.1 INTOSAI e suas Organizações Regionais ..... 202

3.3.2 OLACEFS.....204
3.3.3 EUROSAI.....212
3.3.4. AFROSAI.....216
3.3.5 ASOSAI.....219
3.3.6. PASAI.....222
3.3.7 ARABOSAI.....224
3.3.8 CAROSAI.....226
3.4 AUDITORIAS PÚBLICAS NOS ÂMBITOS INTERNACIONAL, TRASNACIONAL E NACIONAL.....228
3.4.1 Definição de Auditoria.....229
3.4.2 Definição de Auditoria Ambiental.....236
3.4.3 Tipos de Auditoria Ambiental.....239
3.4.4 Processo de Auditoria Ambiental.....242
3.4.5 Elementos de Garantia à Qualidade da Auditoria.....244
3.4.6 Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIS).....245
3.4.7 Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Pública (NBASP).....250

**CAPÍTULO IV.....255**
**COMPETÊNCIA ENDÓGENA DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES NO TOCANTE À GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL.....255**
4.1 ABORDAGENS TERMINOLÓGICAS DAS EFS, TRIBUNAIS DE CONTAS E AUDITORIAS DE CONTAS.....255
4.2 DA GÊNESE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....258
4.2.1 Na Antiguidade.....258
4.2.2 Na Idade Média.....262
4.2.3 No Brasil.....264
4.3. CONCEITO DE TRIBUNAIS DE CONTAS.....266
4.4 NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....279
4.5 FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....294
4.6 PODER A QUE PERTENCE OS TRIBUNAIS DE CONTAS.....304
4.7 SISTEMAS APLICÁVEIS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....312
4.7.1 Sistema Francês.....312

4.7.2 Sistema Italiano ..... 314
4.7.3 Sistema Belga ..... 316
4.8 TIPOS DE CONTROLE ..... 319
4.8.1 Controle Preventivo ..... 319
4.8.2 Controle Concomitante ..... 320
4.8.3 Controle Posterior ou Subsequente ..... 324
4.9 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS ..... 325
4.10 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS ..... 330

**3ª PARTE ..... 336**
**AS EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA NACIONAL E TRANSNACIONAL DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E A POSSIBILIDADE DE SUA FISCALIZAÇÃO A CARGO DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIORES... ..... 336**

**CAPÍTULO V ..... 336**
**EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE NO ESPAÇO TRANSNACIONAL E NACIONAL A CARGO DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES ..... 336**
5.1 A EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA AMBIENTAL TRANSNACIONAL EM ÁREAS PROTEGIDAS DA AMÉRICA LATINA REALIZADA PELA OLACEFS ..... 336
5.1.1 Considerações Iniciais sobre a Auditoria Transnacionalizada nas Áreas Protegidas da América Latina ..... 337
5.1.2 Da Instalação da Auditoria Operacional Ambiental Interinstitucional ..... 338
5.1.3 Dos Instrumentos de Trabalho Utilizados ..... 340
5.1.4 Das Áreas de Proteção Objeto da Auditoria ..... 342
5.1.5 Dos Achados de Auditoria e do Relatório Conclusivo ..... 347
5.1.6 Do Acórdão do Tribunal de Contas da União no Processo de Auditoria Ambiental Transnacional ..... 359
5.2 A EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA AMBIENTAL NACIONAL REALIZADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS NO BIOMA DA AMAZÔNIA ..... 363
5.2.1 Considerações iniciais sobre o Bioma Amazônia ..... 364

5.2.2 Da Instalação da Auditoria Operacional Ambiental Interinstitucional ..... 371
5.2.3 Dos Instrumentos de Trabalho Utilizados ..... 372
5.2.4 Das Unidades de Conservação Objeto da Auditoria ..... 372
5.2.5 Dos Achados de Auditoria e do Relatório Conclusivo ..... 377
5.2.6 Do Acórdão do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no Processo de Auditoria Ambiental Nacional ..... 382

**CAPÍTULO VI ..... 386**
**AÇÕES MULTINÍVEIS ACERCA DA GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E ANÁLISE CONCLUSIVA DAS EXPERIÊNCIAS DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES ..... 386**
6.1 AÇÕES GLOBAIS DESENVOLVIDAS PELA ONU VOLTADAS À GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ..... 386
6.2 O ESTADO BRASILEIRO E SUA RESPONSABILIDADE ACERCA DA GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ..... 412
6.3 ANÁLISE CONCLUSIVA DAS EXPERIÊNCIAS DA OLACEFS E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS NO TOCANTE À GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ..... 432
6.3.1 Da Análise Conclusiva da Experiência no Tocante à Auditoria Transnacional nas Áreas de Preservação da América Latina ..... 432
6.3.2 Da Análise Conclusiva da Experiência no Tocante à Auditoria Nacional nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia ..... 437
6.4 A GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL A CARGO DA INTOSAI E SUAS REGIONAIS ..... 440
6.5 A GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS ..... 445
6.6 PROPOSIÇÕES SUGESTIVAS PARA O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO A CARGO DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES ..... 458
**CONCLUSÕES ..... 463**
**REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS ..... 487**
**ANEXOS ..... 531**

# RESUMO

A presente Tese encontra-se inserta na Linha de Pesquisa: Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, encartada na Área de Concentração: Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Justifica-se a pesquisa da temática pelo fato de ser a Sustentabilidade o novel paradigma axiológico da humanidade, preocupada com a preservação do meio ambiente saudável às presentes e futuras gerações. Seu objetivo geral é a análise das experiências de Governança Ambiental multinível a cargo das EFS - Entidades Fiscalizadoras Superiores. São objetivos específicos da pesquisa: a análise investigativa dos espaços transnacionais e da Governança da Sustentabilidade Ambiental; o estudo das competências endógena e exógena da EFS em nível global (INTOSAI e Regionais: OLACEFS, EUROSAI, AFROSAI, ASOSAI, CAROSAI, PASAI, ARABOSAI, e local, dos Tribunais de Contas brasileiros; e a averiguação da possibilidade jurídica de proceder-se extrajudicialmente à Fiscalização e ao Controle Preventivo, Concomitante e Posterior dos atos de Governança da Sustentabilidade Ambiental. Nesse desiderato, a Tese está dividida em três partes contendo seis capítulos. No Capítulo I, são abordados os Espaços Nacionais e Transnacionais, os fenômenos sinonímicos da Globalização e Transnacionalidade, o atual estágio letárgico do Estado Constitucional Moderno e a relativização da Soberania na hodierna era cibernética. Na sequência, o Capítulo II aborda a Governança da Sustentabilidade Ambiental; contempla sua gênese, os conceitos, a dimensão ambiental da Sustentabilidade e a sua normatização constitucional como direito fundamental de terceira geração no Brasil; no contexto, trata ainda da Governança Pública e de sua importância para a Sustentabilidade Ambiental. O Capítulo III trata da competência exógena das EFS e da atuação da INTOSAI, organização internacional que congrega as EFS mundiais, no tocante à Governança da Sustentabilidade Ambiental, mediante Auditorias Ambientais. O Capítulo IV cuida da competência endógena dos Tribunais de Contas brasileiros no tocante à competência constitucional de Fiscalização e Controle relativo à Governança do meio ambiente. O Capítulo V analisa as Experiências das EFS acerca da Governança da Sustentabilidade Ambiental, com base nas auditorias realizadas nas Áreas Protegidas da América Latina e nas Unidades de Preservação do Bioma da Amazônia. O Capítulo VI aborda as ações ambientais multiníveis, nos âmbitos: Global (a cargo da ONU); Transnacional (a cargo da INTOSAI) e Nacional (a cargo do Estado brasileiro e dos Tribunais de Contas da União e subnacionais). As conclusões dos pontos fulcrais destacados na pesquisa evidenciam as hipóteses previamente levantadas, vez que comprova-se a possibilidade das EFS em suas atribuições institucionais e constitucionais, por meio de Auditorias Públicas, efetivamente, de modo extrajudicial e proativo, controlar e fiscalizar o patrimônio ambiental, de modo preventivo, concomitante e posterior, em face de atos antrópicos ambientais degradantes ao meio ambiente. Faz-se, por fim, proposições à melhoria do sistema de Controle Externo. O método indutivo foi empregado no desenvolvimento e concatenação da Tese.

Palavras-chave: Transnacionalidade; Governança; Sustentabilidade Ambiental; Tribunais de Contas.

# ABSTRACT

This thesis is part of the line of research State, Transnationality and Sustainability, and of the area of concentration Constitutionalism, Transnationality and Sustainability. The research on the theme is justified by the fact that Sustainability, the new axiological paradigm of humanity, is concerned with preserving a healthy environment for present and future generations. The general objective is to analyze the experiences of Multilevel Environmental Governance by the SAIs - Supreme Audit Institutions. The specific research objectives are: to conduct an investigative analysis of the transnational spaces and Environmental Sustainability Governance; to study the endogenous and exogenous competences of the SAIs at the global level (INTOSAI and Regional: OLACEFS, EUROSAI, AFROSAI, ASOSAI, CAROSAI, PASAI, ARABOSAI) and local level, in the Brazilian Courts of Auditors, and the legal possibility of extradudicially enforcing the Monitoring and Preventive, Concomitant and Posterior Control of the acts of Environmental Sustainability Governance. In this desideratum, the Thesis is divided into three parts, with six chapters. Chapter I addresses the National and Transnational Spaces, the synonymous phenomena of Globalization and Transnationality, the current lethargic scenario of the Modern Constitutional State, and the relativization of Sovereignty today in the cybernetic era. Chapter II addresses the Governance of Environmental Sustainability; contemplating its origins, the three concepts and dimensions of Sustainability (Social, Economic and Environmental) and its constitutional predictability as a third-generation fundamental right in Brazil; in this context, it also addresses Public Governance and its importance for Environmental Sustainability. Chapter III focuses on the exogenous competence of the SAIs and the work of INTOSAI, an international organization that brings together global SAIs in matters relating to Environmental Sustainability Governance, through Environmental Audits. Chapter IV addresses the endogenous competence of the Brazilian Audit Courts in relation to the constitutional jurisdiction of inspection and control related to Environmental Governance. Chapter V reviews the SAI Experiences in Environmental Sustainability Governance, based on audit findings from the Latin American Protected Areas and the Amazon Biome Preservation Units. Chapter VI addresses multilevel environmental actions in the Global area (by the UN); Transnational (in charge of INTOSAI) and National area (the responsibility of the Brazilian State and the Federal and subnational Courts of Auditors). The conclusions of the key points highlighted in this research confirm the original hypotheses, demonstrating that the SAIs, in their institutional and constitutional attributions, through the Public Audits, control and monitor the environmental patrimony in preventive, concomitant and posterior forms, faced with acts that are harmful to the environment. Finally, some proposals are offered for improving the system of external control. The inductive method was used in the development and concatenation of this thesis.

Keywords: Transnationality; Governance; Environmental Sustainability; Courts of Accounts.

# INTRODUÇÃO

O escopo precípuo do desenvolvimento desta Tese visa à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica pelo Curso de Doutorado em Ciência Jurídica ministrado pela UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí no PPCJ - Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciência Jurídica, tendo como Linha de Pesquisa: Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, e área de concentração: Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

O tema escolhido para a realização da pesquisa científica trata da análise pormenorizada de se verificar se as exogenamente designadas EFS - Entidades Fiscalizadoras Superiores (instituições que no ordenamento jurídico pátrio são denominadas Tribunais de Contas), podem em sua jurisdição especializada extrajudicial, nos âmbitos transnacional e nacional, proceder ao controle extrajudicial da governança da sustentabilidade ambiental, de modo preventivo, concomitante e posterior, por meio de auditorias nacionais e transnacionais, visando à proteção do meio ambiente, considerado bem jurídico de uso comum do povo, que na Constituição da República Federativa do Brasil encontra-se enunciado como direito fundamental do homem e do cidadão, numa abordagem que transcende as fronteiras físicas dos Estados, por tratar-se de matéria que interessa a todos os habitantes da terra.

De forma induvidosa, nas últimas décadas, a comunidade mundial tem experimentado as mais diversas e impactantes mudanças das mais variegadas áreas da vida humana, como nunca antes experimentara, e isso, em grande parte, motivada pela multidimensionalização global do mundo, precipuamente nos aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais, nesta era cibernética já denominada por especialistas como pós-digital.

De fato, num panorama elastecido, o acelerado avanço do modelo industrial para o virtual, no cenário econômico; as transformações da estrutura do Estado-nação para a comunidade global de modo cada vez mais intenso, no campo político; a ultrarrápida mudança cultural singularista para a cultura diversificada e pluralista e a constante mudança no *modus* de vida das pessoas imposta pela mídia e ferramentas utilizáveis na internet, no cenário sociocultural; e as ações degradantes da natureza que praticadas num determinado espaço nacional provoca impactos

significativos nos espaços transnacionais com efeitos planetários, tudo isso resulta numa crise paradigmática que impõe a recriação e a remodelagem dos institutos jurídicos tais quais são dogmaticamente conhecidos hoje.

Assim, o objetivo geral investigatório da temática escolhido para a realização da pesquisa científica aborda conjunturalmente a análise das experiências de Governança do meio ambiente, no cenário nacional e transnacional a cargo das EFS com o escopo de verificar a possibilidade de proceder-se sistêmica e extrajudicialmente ao controle e à fiscalização do patrimônio ambiental.

De modo estrito, esta pesquisa trata da análise pormenorizada e da verificação se as exogenamente designadas EFS - Entidades Fiscalizadoras Superiores, instituições que no ordenamento jurídico pátrio são endogenamente denominadas Tribunais de Contas, podem em sua jurisdição especializada extrajudicial, proceder ao controle extrajudicial da Governança da Sustentabilidade Ambiental, de modo preventivo, concomitante e posterior. Para tanto, procede-se à analise das experiências práticas obtidas com os dados contidos nos achados das auditorias coordenadas nos espaços nacionais e transnacionais, visando demonstrar que a proteção do meio ambiente sadio e qualitativo, considerado bem jurídico de uso comum do povo na maioria das democracias atuais, que transcende as fronteiras físicas dos Estados porque interessam à toda a humanidade, como destinatário de proveito sustentável às gerações presentes e futuras, que na Constituição da República Federativa do Brasil encontra-se enunciado como direito fundamental do homem e do cidadão, numa abordagem que demonstra tratar-se de matéria que interessa não só ao homo sapiens/technologicus mas, também, a todos os seres vivos do planeta.

Destarte, de modo específico, os objetivos tripartidos da investigação científica ora proposta cingem-se à:

*Primus*, na análise investigativa dos espaços transnacionais e da governança da sustentabilidade ambiental com abordagens desses institutos, desde a sua gênese, passando pela interpretação das disposições constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à espécie, até o referencial básico da governança pública no Brasil e seus princípios informadores.

*Secundus*, na análise pormenorizada das competências endógena e exógena da EFS em nível mundial (INTOSAI e Regionais: OLACEFS, EUROSAI, AFROSAI, ASOSAI, CAROSAI, PASAI, ARABOSAI e dos Tribunais de Contas

brasileiros, em suas jurisdições especializadas, de exercer o mister consistente no controle e na fiscalização da governança do meio ambiente.

*Tertius*, na averiguação se há ou não a possibilidade jurídica de proceder-se extrajudicialmente à fiscalização e ao controle da governança da sustentabilidade ambiental nos espaços nacionais e transnacionais, primeiro com fulcro nas disposições constitucionais pertinentes e, depois, de modo indutivo, com base nas experiências das EFS, em sua jurisdição especializada, bem como na apreciação dos atos de governança da sustentabilidade praticados por agentes públicos e privados, de modo preventivo, concomitante e posterior, sem que o exercício dessa jurisdição signifique intromissão na Soberania dos Estados, haja vista a atuação no Espaço Transnacional.

Dessa forma, justifica-se de sobejo a abordagem da temática proposta na Tese, precipuamente diante da importância do Princípio Constitucional da Sustentabilidade já enunciado na Carta Política brasileira, que atualmente tornou-se o novel paradigma axiológico que vem sendo proposto por estudiosos da matéria, com o escopo maior de assegurar, num espaço transnacional, a fiscalização e o controle dos atos praticados no cenário ambiental do planeta, de molde a garantir o direito ao ambiente saudável, limpo, preservado e restaurado, às presentes e futuras gerações, mirando, por conseguinte, na preservação de toda espécie de vida terrestre, como desiderato mesmo da atualmente tão propalada justiça global.

Esse princípio fundamental no Brasil está enunciado na Constituição da República, sendo atualmente o centro da preocupação mundial de conferir-lhe eficácia plena e imediata, no sentido de preservar o meio ambiente em todo o Planeta, viabilizando assim não só a preservação do homem, como também de todos os seres vivos e dos recursos naturais não renováveis necessários à sobrevivência do meio biótico e abiótico, biocentricamente, para além do antropocentrismo que leva o homem apenas a aproveitar-se economicamente da natureza.

O novo paradigma da sustentabilidade impõe repensar, tal qual se concebe hoje, o próprio Estado, a República, a Democracia, a Soberania, as fronteiras físicas, as Organizações Internacionais e os modelos de desenvolvimento econômico voltados tão somente para o lucro desenfreado e sem limites, a degradação do ambiente e de valores capitais para a vida terrestre, a forma e o modo de aplicar princípios que vão além da mera liberdade/igualdade, agora devendo pautar-se na

solidariedade humana e na cooperação entre os povos. Impõe também, nessa nova concepção de sustentabilidade, conciliar o capitalismo, transmudando-o para um sistema mais justo e solidário em que todos sejam beneficiados com a atividade econômico-social.

Nesse desiderato, de modo vanguardista, o Relatório Brundtland, no documento “nosso futuro comum”, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), revela-se importante, uma vez que passou a difundir um conceito eminentemente valorativo e multidimensional do desenvolvimento sustentável, com espeque na tríade: 1) O desenvolvimento; 2) Que atenda às necessidades das gerações presentes; 3) Sem comprometer as gerações futuras.

A presente pesquisa ora proposta pretende apontar rumos possíveis para atender à complexa problemática ora elencada, diante da necessidade de se envidar esforços governamentais e extragovernamentais, públicos e privados, para atuação conjunta das Nações, integrada e sistemicamente, de modo compartilhado e científico, em solidariedade e cooperação, para assegurar o presente e o futuro do Planeta e se propõe a investigar as experiências atinentes à Governança do meio ambiente por parte das Entidades de Fiscalização Superiores.

Impende registrar que nesse intuito, surge a necessidade de uma destacada abordagem da pesquisa no sentido de analisar o papel constitucional dos Tribunais de Contas brasileiros, no tocante ao controle e à fiscalização da Governança da Sustentabilidade Ambiental no bojo dos espaços nacionais. Do modo mesmo, analisar a Auditoria realizada nos espaços transnacionais que transcendem as meras fronteiras físicas, no caso, dos Estados Latino-americanos, verificando a possibilidade jurídica das EFS, na sua jurisdição especializada de contas, diante do encargo de controle externo do patrimônio público, atuarem na proteção do meio ambiente, reprise-se, de modo preventivo (antes da ocorrência do dano), concomitante (quando o dano estiver ocorrendo) e repressivo (após a ocorrência do dano no intuito reparatório) e verificar se as Auditorias Transnacionais podem ser ou não importantes nesse desiderato.

Nesse contexto, de modo objetivo, seguem arroladas as hipóteses quinquipartidas então formuladas para a concatenação da Tese. Pois bem.

Em primeiro lugar, após a análise sintetica do Estado Nacional, passando por sua origem, evolução, tipologias, elementos formadores, até chegar-se ao seu atual estágio histórico como Estado Constitucional Moderno ou Estado Democrático

de Direito, no seu papel precípuo de propiciar o “bem comum”, a todos, após percustrar-se da atual crise que assola os Estados Nacionais decorrente da Era cibernética dotada de acelerada evolução por conta da Globalização econômica e da comunicação digital, que conduz à erodização das concepções soberanas vetustas de poder estatal, isso diante do surgimento de novos Espaços Transnacionais, com proposições de novas formas de Democracia e República, correlacionando os temas entrelaçadamente às questões ambientais, com ênfase à Governança da Sustentabilidade, em sua dimensão Ambiental, no sem que signifique imiscuir-se na Soberania de outros Estados.

Em segundo lugar, no tocante aos organismos internacionais que congregam as EFS, após analisar-se os aspectos atinentes à sua estrutura, composição e organização, *a priori*, com base nas suas disposições estatutárias e atuação mundial é possível verificar a possibilidade de essas instituições exercerem em cooperação, de modo compartilhado e de forma integrada o controle e a fiscalização do patrimônio ambiental e a apreciação dos atos de Governança da Sustentabilidade Ambiental, de modo prévio, concomitante e posterior.

Em terceiro lugar, a possibilidade de constatação se as normas fundamentais enunciadas na Constituição da República Federativa do Brasil determinam o *accountability* no que se refere ao princípio da Sustentabilidade Ambiental, e de igual modo se criação do Tribunal de Contas da União, diante do princípio da simetria possuem consonância com as normas atinentes aos órgãos capilares de controle externo dentro do próprio território nacional, pertinente à composição, organização e jurisdição dos órgãos congêneres nos âmbitos estaduais e municipais existentes no Brasil, no referente ao controle e à proteção e fiscalização do patrimônio ambiental e na apreciação dos atos de Governança do meio ambiente, de modo prévio, concomitante e posterior, uma vez que o patrimônio ambiental, constitucionalmente tratando, se insere na compreensão elastecida do patrimônio público, cujo controle externo está a cargo das Cortes de Contas.

Em quarto lugar, diante do conteúdo pesquisado em relatórios e decisões das EFS e das constatações verificadas nos fichamentos entabulados com base nos dados produzidos pelos achados e relatórios de auditorias, bem como diante da análise das decisões prolatadas pelas Cortes de Contas, verificar-se da possibilidade de constatar algumas experiências de Governança Transnacional da Sustentabilidade Ambiental, endógena e exogenamente tratando, o que pode ser

evidenciado por meio da análise dos achados das Auditorias Transnacionais realizadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, nas Áreas de Proteção da América Latina e Caribe e nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia.

Em quinto lugar, com base nesse estudo e pesquisa contextualizada, que obviamente alargada em sua concepção à propositura iniciamente concebida, constatar-se, *a priori,* da possibilidade jurídica de as EFS em suas atribuições institucionais, e em especial os Tribunais de Contas brasileiros em sua jurisdição especializada, por meio de Auditorias Transnacionais de, efetivamente, de modo extrajudicial e proativo, controlar e fiscalizar o patrimônio ambiental do Planeta, primeiro, de modo preventivo, visando impedir a prática de atos degradantes, proferindo determinações e recomendações aos gestores públicos e jurisdicionados privados; segundo, de modo concomitante, para fazer cessar o dano ambiental que esteja ocorrendo, e proceder-se à reparação do dano já comprovado; e terceiro, posteriormente à ocorrência do dano, apreciar e impor responsabilização e aplicar penalidades pecuniárias aos agentes responsáveis pela prática de atos degradantes ao meio ambiente, decorrentes de ações antrópicas predatórias, o que provavelmente pode corroborar com a Sustentabilidade Ambiental da Terra, que interessa não só aos Estados Nacionais, como também à Organização das Nações Unidas.

Nesse desiderato, o tema proposto está delimitado topograficamente em três Partes. A Primeira que trata dos espaços nacionais e transnacionais e da governança da sustentabilidade ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, com abordagem das questões de soberania, das conferências e convenções da ONU a respeito da matéria, bem como dos aspectos atinentes à Governança da Sustentabilidade Ambiental no Brasil, desde a sua gênese, passando pelo seu referencial básico e da sua importância para a melhoria do desempenho de todas as áreas do setor público, em especial, no que interessa à Tese, no segmento ambiental.

A Segunda Parte, que trata da competência endógena e exógena das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) no tocante à Governança da Sustentabilidade Ambiental, quando são abordadas aspectos da atuação jurisdicional das organizações internacionais das EFS, em especial a INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) e suas regionais: OLACEFS - Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades

Fiscalizadoras Superiores; EUROSAI - Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa; AFROSAI - Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África; ASOSAI - Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Ásia; CAROSAI - Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Caribe; PASAI - Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores do Pacífico; ARABOSAI - Organização Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, por meio de auditorias transnacionais.

A Terceira Parte trata das experiências de Governança nacional e transnacional da Sustentabilidade Ambiental e a possibilidade de sua fiscalização a cargo das Entidades de Fiscalização Superiores, bem como registra as ações multiníveis acerca da Governança da Sustentabilidade Ambiental, tanto aquelas a cargo da ONU, quanto do Estado brasileiro, tecendo análise conclusiva no tocante à duas Auditorias Ambientais realizada pela OLACEFS, transnacionalmente nas Áreas de Proteção da América Latina e nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia.

A Tese contém seis capítulos. O Capítulo I trata dos Espaços Nacionais e Transnacionais. No tocante ao Espaço Nacional, imbricadamente trata da definição de Estado, de Nação, dos elementos do Estado, do conceito de Soberania e sua teorização, das limitações da Soberania e da crise e a superação do Estado Constitucional Moderno. Quanto aos Espaços Transnacionais, tece abordagens terminológicas e semânticas sobre os fenômenos sinonímicos: Globalização, Mundialização, Planetarização, Comunidade Mundial, Aldeia Global e Transnacionalidade, cuidando da correlação temática entre os conceitos operacionais trabalhados ao longo da Tese.

Na sequência, no Capítulo II, trata-se da “Governança da Sustentabilidade Ambiental”, desde a sua gênese, passando pelos seus conceitos, suas múltiplas dimensões e, em particular, da dimensão triádica (Social, Econômica e Ambiental) e, ainda, a sua previsibilidade normativa constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, assentado que está como direito fundamental de terceira geração, consentaneamente com a doutrina e jurisprudência pátria. Aborda-se, ainda, a Governança, abrangendo a sua gênese e conceituação, as similitudes entre a governança pública e privada e a sua importância para a Administração Pública como instrumento conducente à Sustentabilidade Ambiental.

O Capítulo III trata da competência exógena dos organismos transnacionais das entidades fiscalizadoras superiores no tocante à Governança da Sustentabilidade Ambiental, registrando com base nas disposições estatutárias, o detalhamento da estrutura da INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a exemplo de sua composição e competência e, em e especial, a sua atuação institucional e de suas regionais na área ambiental, mediante utilização de Auditorias voltadas à Governança da Sustentabilidade Ambiental. Trata ainda pormenorizadamente da OLACEFS, Eurosai, Afrosai, Asosai, Pasai, Arabosai e Carosai, bem como registra as Auditorias realizadas nos âmbitos internacional, transnacional e nacional, definindo-a e aludindo seus tipos, o processo de auditoria, seus elementos de garantia à qualidade e, por fim, por necessidade contextual, trata das Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIS) e das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Pública (NBASP).

No Capítulo IV, quanto à competência endógena, procede-se abordagens terminológicas das EFS, Tribunais de Contas e Auditorias de Contas, cuida-se da gênese dos Tribunais de Contas (na Antiguidade, na Idade Média e no Brasil), seu conceito, sua natureza jurídica e suas funções constitucionais, sem olvidar dos sistemas a eles aplicáveis, os tipos de controle (preventivo, concomitante e posterior), bem como do poder a que pertence as Cortes de Contas, sua estrutura organizacional e, alfim, da fiscalização e controle da Sustentabilidade Ambiental a cargo dos Tribunais de Contas Brasileiros.

O Capítulo V, intitulado: “Experiência de Governança da Sustentabilidade no Espaço Transnacional e Nacional a cargo das Entidades Fiscalizadoras Superiores” tem abrangente conteúdo, tratando dos achados de concernente à Auditoria Ambiental Transnacional nas Áreas Protegidas da América Latina realizada pela OLACEFS, quando aborda desde as considerações iniciais sobre a auditoria transnacionalizada, de sua instalação interinstitucional, dos instrumentos de trabalho utilizados, das Áreas Protegidas objeto da auditoria, dos achados de auditoria, até a análise do relatório conclusivo do competente Acórdão do Tribunal de Contas da União no processo de Auditoria Ambiental Transnacional. Cuida também do registro da experiência da Auditoria Ambiental Nacional realizada pelos Tribunais de Contas brasileiros no bioma da Amazônia, contendo as abordagens no tocante às considerações iniciais sobre o Bioma Amazônia, da instalação da Auditoria

Operacional ambiental interinstitucional, dos instrumentos de trabalho utilizados, das Unidades de Conservação objeto da auditoria, dos achados de auditoria, do relatório conclusivo, e do teor do Acórdão do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no Processo de Auditoria Ambiental Nacional.

Por fim, o Capítulo VI, trata das ações globais desenvolvidas pela ONU voltadas à Governança da Sustentabilidade Ambiental, abordando as principais Conferências ocorridas sob a tutela da ONU sobre questões ambientais, quando trata no contexto dos precedentes importantes em questões ambientais no mundo para o despertamento da preocupação ambiental planetária, a exemplo da fundação do Clube de Roma, da confecção do Relatório Meadows, da obra "Primavera Silenciosa" de Rachel Carson, do Relatório Brundtland, das quatro principais Conferências realizadas pela ONU em matéria ambiental (Estocolmo, Rio-92, Cúpula Rio + 10 e Conferência Rio + 20), cuidando também de duas das principais COP's – Conferências das Partes sobre a estabilidade climática da Terra (Kyoto e Paris). Ainda na sequência aborda esse derradeiro capítulo a responsabilidade do Estado brasileiro acerca da Governança da Sustentabilidade Ambiental planetária e a necessidade de accountability e procede-se à análise conclusiva das experiências da OLACEFS no tocante à Auditoria Transnacional nas Áreas de Preservação da América Latina, e dos Tribunais de Contas nacional e subnacionais no tocante à Auditoria Nacional nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia; a governança da sustentabilidade ambiental a cargo da intosai e suas regionais; a governança da sustentabilidade ambiental a cargo dos tribunais De Contas; tecendo-se, por fim, proposições sugestivas para o fortalecimento das ações de Controle Externo a cargo das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Em que pese o Brasil possuir uma legislação ambiental variegada e dotada de fertilidade incomum, tanto constitucional e infraconstitucionalmente tratando, como talvez em nenhum outro país do mundo possa haver comparação, ainda assim, como se vê que a passos lentos caminha a indolente gestão pública, inclusive, e não poderia ser de modo diferente, de modo mesmo a gestão ambiental, que não rara as vezes cede a interesses pessoais ou corporativos gananciosos, como admoesta Bulos[29]. Aliás, calha bem o alerta de Bulos sobre a questão: "Diante de uma Constituição tão farta de mecanismos garantidores do bem ambiental, só

[29] BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. p. 1610.

nos resta lamentar que a simples disciplina normativa de tudo isso, por si só não opera milagres [...] ante a maldade dos corações gananciosos".

Daí porque acreditar-se, como se constata na proposição desta Tese, e de todos os conteúdos textuais capitulares, que somente um instrumento eficaz como a Governança Pública pode de modo efetivo corroborar à Sustentabilidade Ambiental, uma vez que para além da mera gestão pública, consegue catalisar forças e recursos humanos e orçamentários, para que, agindo de modo integrado e em cooperação solidária, mediante a participação e atuação de *steakholders* públicos e privados, pautados na observância da economicidade, num processo proativo que deve ser desencadeado a partir da atividade dos Tribunais de Contas em sua jurisdição extrajudicial especializada de Controle Externo, de sua experiência em Auditorias fulcradas na necessária cientificidade, cujas determinações são dotadas de coercibilidade e, portanto, culminam em consequências pecuniárias e políticas que podem muito bem servir de convencimento aos gestores públicos para voltar-se à boa Governança[30] de que trata o Banco Mundial, desse complexivo e imbricado sistema ambiental de natureza plurissignificativa e polifacética, que abrange não só o Direito, mas todas as outras ciências humanas e exatas.

[30] WORLD BANK. Governance and development. Washington, DC: The World Bank. 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>. Acesso em: 06 set. 2015.

# 1ª PARTE

# ESPAÇOS NACIONAIS E TRANSNACIONAIS E A GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

*"A ciência não tem Pátria".*
Pasteur

## CAPITULO I

## ESPAÇOS NACIONAIS E TRANSNACIONAIS

*"Nenhum Humano é forte o bastante para dominar todos os outros agindo sozinho".*
David Hume

### 1.1 ESPAÇO NACIONAL: GÊNESE, TEORIAS, SOBERANIA E SUAS LIMITAÇÕES

Sequencialmente, a produção textual está umbilicalmente ligada às ideias de que o Espaço Nacional é coincidente com o Estado hodierno, denominado Estado Constitucional Moderno, compreendendo os seus elementos formadores, em estreita relação sinonímica à Nação (mesmo que de concepção alargada), logo a nacionalidade que vincula juridicamente o cidadão a uma cidadania[31] que se deriva do seu local de nascimento, num determinado território de um Estado reconhecido na comunidade internacional das Nações, tal qual figura no seu passaporte para efeito de controle alfandegário de entrada e saída de pessoas em qualquer país do mundo.

Reconhece-se, de antemão, que por falta de boa Governança, o Estado Nacional se mostra pusilânime para surfar sobre a gigantesca onda da Globalização, que o sacode vigorosamente tal qual mar revolto por tsunami. Cruz inspirado em

---

[31] **CIDADANIA**: significa o "vínculo de pertencimento a um Estado por meio da atribuição de um conjunto de direitos e obrigações, sob a vigência de uma Constituição". Conceito obtido em PÉREZ-LUNO, Antonio Enrique. La cidadania em las Sociedades multiculturais. In CAMPUZANO, Affonso de Julios. **Ciudadania y Derecho em la era da Globalización**. Madri: Dykinson, 2007. p. 264 - 265.

Beck, ao abordar o assunto, propôe que a questão só pode ser enfrentada por um Estado Transnacional, uma vez que o Estado Constitucional Moderno, que surgiu em consequência das revoluções burquesas do século XVIII, que se sustenta nas teorias do Poder Constituinte, da Tripartição do Poder, da Democracia Representativa, da Soberania nacional, nesta quadra, é insuficiente para enfrentar os monopólios globalizantes. O autor utiliza a axpressão: Estado Constitucional Moderno, como gênero, da qual são espécies o Estado Liberal, o Estado Social, o Estado do Bem-Estar, o Estado Contemporâneo e outras nomenclaturas utilizadas consoante modelagens ideologicamente adotadas, o que segue adotado nesta pesquisa.

No contexto, ao traçar os rumos da democracia no século XXI, em consonância com a Globalização, com muita propriedade, Cruz, em excelente obra que trata da soberania e da transnacionalidade, fala da falência do Estado Constitucional Moderno, da soberania relativizada, e aponta que o capitalismo “solto” e “desteorizado” formou uma tecno-estrutura em escala global que se funda em um sistema mundial erigido sobre cinco monopólios, que são: [32]

1) monopólio financeiro, baseado no dólar Norte-Americano como susbstituto do ouro desde a Conferência de Brettom Woods em 1994, como padrão monetário internacional, e nas políticas do FMI e Banco Mundial, que propicia um cenário especulativo em detrimento das economias produtivas;

2) monopólio tecnológico que atua sobre as patentes e os direitos de propriedade que atentam contra a biodiversidade;

3) monopólio sobre os recursos naturais e, principalmente, sobre o petróleo, que dita preços comerciais abusivos, empobrece nações e propicia, por meio do mercado financeiro, que os recursos utilizados em sua aquisição sejam utilizados em investimentos nos países ricos;

4) monopólio da comunicação, que cria cada vez mais um mundo virtual e manipulável, impondo verdades que lhe seja conveniente à opinião pública; e

5) monopólio militar, que ressalta a hegemonia das grandes potencias militarizadas, lembrando o autor o exemplo da Guerra do Golfo e invasão do Iraque, que tem

---

[32] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. Itajaí: Univali Editora, 2011. p. 111.

relação íntrinseca com os monopólios citados anteriormente, formando uma estrutura integrada de ação. Ainda argumenta Cruz que

> com este exemplo, pode-se exemplificar tanto a capacidade de violência física como sua relação com os monopólios dos recursos naturais, comunicativos, tecnológicos e financeiros, e suas lógicas relações internas.

Nesse contexto, de cenário internacional globalizado e periclitante, em especial no tocante à inobservância do princípio da Sustentabilidade Ambiental, em que por decorrência a vida planetária se encontra ameaçada, assere Cruz[33] com irrefragável argumentação que

> caso não se pode ajustar teórica e praticamente o Poder Público de modo que ele possa atuar para impedir que esta tecno-estrutura mundial concentre riqueza e ameaçe a própria vida no planeta, o futuro estará ameaçado. Como alerta Tomas Vilassante, a "internalização" do Poder Público da modernidade provavelmente cederá passo ao processo de transnacionalização do Poder Público. Caso contrário a debilidade do Estado Constitucional Moderno poderá conduzir a civilização a perigosas posições de confronto e autodestruição.

Mas como alerta Cantarelli, decerto inspirada em Beck, mesmo que se admita esteja o Estado Nacional no limiar de sua morte[34], ou no ocaso de sua vida tal qual se concebe nesta quadra de sua existência[35], ou num estado de "debilidade comprometedora das suas principais funções" como verbera Piffer[36], diante do surgimento de um super-Estado ou qualquer outra forma política nomenclaturada e

---

[33] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 111.

[34] Para Beck: "o projeto da modernidade fracassou. [...] os neoliberais transformaram-se nos desmontadores do Ocidente", conduzindo a uma modernização que resultará na morte do Estado. BECK, Ulrick. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo, respostas à Globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 25 - 26.

[35] Anui este pesquisador à concepção externalizada por Cruz: "[...] não se está aqui defendendo a súbita abolição de qualquer tipo de Estado, ou sua gradual extinção, como propuseram anarquistas e marxistas, respectivamente, mas sim sua lógica e previsível superação desde que se cumpra, basicamente, a condição de desenvolvimento sustentável. Só depois disso é que o Estado Constitucional Moderno poderia ser superado tanto por escala quanto por ordem e forma específica". CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade: Democracia, Direito e Estado no Século XXI.** p. 55.

[36] PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. Tese de Doutorado. Itajaí (SC), fevereiro de 2014. p. 55.

juridicamente possível (mesmo que não se cogite de um Estado mundial[37], não se pode simplesmente eliminar alguns dos elementos ditos essenciais e ínsitos à formação do tradicional Estado Nacional[38]. Elementos esses que sempre estiveram e estarão presentes, isto precipuamente no tocante ao Território (limites histórica e geograficamente traçados) onde se assenta o Estado; à População que nele vive (composta de pessoas que forma o Povo com toda a sua carga de história e de multicultura); o Poder que nele se exerce (desde o nível mais local - subnacional - até à Soberania).[39] E complementa a autora aduzindo o seguinte:

> Então, as questões que se põem são: de que forma? Como compatibilizar o Poder Político instituído ou a instituir-se com a salvaguarda para o povo dos seus marcos culturais? Onde ficam as fronteiras da cultura? Macdonaldizar-se o mundo seria um genocídio cultural de tamanha gravidade quanto os demais crimes praticados contra a humanidade. A solução buscada para esses desafios, quer na realidade vigente, quer para um futuro ainda não claramente delineado, só a vejo através do Direito. Reconhecemos que a composição do Poder Político no sentido da legitimidade vem sendo gradativa — com avanços e retrocessos, nesta ou naquela parte do mundo — ao longo dos últimos séculos. Mas só estará suficientemente embasado se consolidado pelo Direito. [...]. É preciso continuar crendo na razão da humanidade.[40]

Comunga-se com Cantarelli na asserção de que somente o Direito que legitima a tutela jurisdicional estatal em substituição à barbárie da autotutela é e será a força viva para além de qualquer teorização capaz de dar ao Estado uma nova configuração, avançando com uma inovadora e renovada roupagem, e mesmo sem

---

[37] A esse respeito, consoanre registra e comunga Piffer, Habermas in "constelação pós-nacional" assere que "a institucionalização de procedimentos para a sintonização mundial dos interesses, para a universalização dos interesses e para a construção criativa de interesses comuns não poderá se consumar na figura organizadora de um Estado mundial (tampouco desejável); esse processo deverá levar em conta a independência [...], os caprichos [...] e a peculiaridade [...] dos Estados outrora soberanos". HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Nacional**: Ensaios políticos. Tradução de Marcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. Título original: Die postnationale Konstellation: Politischen Essays.

[38] Apesar deste estágio complicado da estrutura do Estado Constitucional Moderno diante da Globalização, ao revés do esposado por Beck, Baumann acredita que "os Estados continuam sendo as únicas estrtuturas para um balanço e as únicas fontes de iniciativa política efetiva", em que pese as forças erosivas de natureza transnacional. In BAUMANN, Zygmund. **Globalização:** as consequências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 1999. Título original: Globalization: the human consequences. p. 64.

[39] In BAUMANN, Zygmund. **Globalização:** as consequências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 1999. Título original: Globalization: the human consequences. p. 64.

[40] CANTARELLI, Margarida. **Poder, Política e Direitos Humanos**. Revista Acadêmica, Faculdade de Direito do Recife da UFPE. v. 85, n.1, 2013. p. 262.

abandonar a sua essência generativa, seja capaz de abrigar e proteger das intempéries os miseráveis cidadãos que clamam por seus direitos fundamentais, de alimentar os famélicos que rondam pelas ruas opulentas das ricas e belas metrópoles mundo afora. Quiçá possa o Direito gestar o tão ansiado e já proclamado academicamente Espaço Social Transnacional, que seja grande o suficiente para, em cooperação, abrigar a todos, e forte o bastante para garantir a proteção e o bem comum, superando a atual configuração insatisfatória do Estado Moderno Constitucional diante das intrincadas complicações decorrentes da Globalização. Destarte, discorre-se, a seguir, sobre a gênese do Estado, tipologias e à abordagem da soberania plena e relativizada.

### 1.1.1 Gênese Vocabular de Estado Nacional (Espaço Nacional)

De início, importante esclarecer que não se aprofunda aqui no tocante a alguns institutos correlatos, nem nos pormenores da historicidade do Estado (Espaço Nacional) desde o seu surgimento até a modernidade, por não se elencar nos propósitos amiúdes da pesquisa, mas que se aborda apenas pela imbricação contextual, sem a profundidade analítica que só se justificaria se fizesse parte do escopo precípuo. Não é o caso. Explana-se apenas o necessário no interesse da Tese.

Portanto, importa registrar a breve gênese do vocábulo Estado na concepção político-filosófica. Dallari anota que Platão já assentara na Antiguidade a concepção do Estado em gestação de viés econômico diante da necessidade de suprir necessidades coletivas, para além da satisfação das necessidades individuais, quando nos “Diálogos” em a República, assim se expressa:

> Um Estado nasce da necessidade dos homens, ninguém basta a si mesmo, mas todos nós precisamos de muitas coisas. [...]. como temos muitas necessidades e fazem-se mister numerosas pessoas para supri-las, cada um vai recorrendo à ajuda deste para tal fim e daquele para tal outro; e, quando esses associados e auxiliares se reúnem todos numa só habitação, o conjunto dos habitantes recebe o nome de cidade ou Estado.[41]

---

[41] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 62.

Discípulo de Platão, Aristóteles[42] aduzia que o homem por ser um animal político tem necessidade natural de viver em comunidade, primeiro em família (a exemplo da Gens, em Roma e da Pólis, na Grécia) de concepção elastecida, e depois em sociedade por ele adjetivada de política, quando adverte: “aquele que não precisa dos outros homens, ou não pode resolver-se a ficar com eles, ou é um deus, ou um bruto”.[43] O filósofo grego utiliza embrionariamente o vocábulo no sentido político, ao afirmar que “todo Estado é uma sociedade” e ainda que “todas as sociedades têm como meta alguma vantagem, e aquela que é a principal e contém em si todas as outras se propõe à maior vantagem possível. Chamamo-la Estado ou sociedade política”.[44] Não o utiliza, porém, como mais tarde, faz Maquiavel. Mas goza da primícia de ser quem primeiro utilizou o termo no sentido político-social.

Mais tarde, São Tomás de Aquino, partindo da concepção aristotélica, também vê o homem como animal sociável sendo de sua natureza viver em multidão, mais que todos os outros animais, dizia. Também fala da necessidade de um governante e pela primeira vez do objetivo principal do Estado, até os dias atuais, isto é, a busca do “bem comum”, ao asserir: “se, pois, a multidão dos livres é ordenada pelo governante ao bem comum da multidão, o regime será reto e justo, como aos livres convém”.[45]

Nessa compreensão do Estado com seus elementos essenciais, enquanto sociedade política voltada à consecução do bem comum, imprescindível a compreensão lato sintetizada por Azambuja, quando aduz: “resumindo [...] podemos dizer que a sociedade política é um grupo organizado, com poder próprio, para realizar o bem comum de seus membros”.[46]

Em que pese Platão e Aristóteles pioneiramente terem utilizado a palavra Estado nessa concepção política mais reduzida, a doutrina majoritária atribui a Maquiavel a primazia de ter sido o primeiro a utilizar o vocábulo na concepção hodierna elastecida, como registra Dallari de que

> a denominação *Estado* (do latim *status* = **estar** firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política,

---

[42] ARISTÓTELES. **A política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 5.
[43] ARISTÓTELES. **A política**. p. 5.
[44] ARISTÓTELES. **A política**. p. 1.
[45] TOMÁS DE AQUINO. Do Reino ou do Governo dos Príncipes ao Rei de Chipre. In: **Escritos Políticos**. 1997. p. 127.
[46] AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

> aparece pela primeira vez em “O Príncipe de MAQUIAVEL, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos, sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como por exemplo, *stato do Firenze.* Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida pelos franceses, ingleses e alemães. [...]. De qualquer forma, é certo que o nome *Estado,* indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI [...]. Mantidos Grifos originais.[47]

E para encerrar essa concepção embrionária do surgimento do Estado, em completude às concepções gregas, o mesmo Dallari assere que: “nessa mesma ordem de ideias coloca-se Heller, dizendo que a posse da terra gerou o poder e a propriedade gerou o Estado, e Preuss, sustentando que a característica principal do Estado é a soberania territorial”.[48] Passa-se, destarte, à abordagem da evolução do Estado e suas tipologias.

### 1.1.2 Evolução e Tipologias de Estado

Entretanto, por necessário, os parágrafos subsequentes abordam, com a parcimônia necessária e a síntese possível e apertada, sem maiores pretensões, posto divorciado do alvo pretendido, os principais períodos evolutivos pelos quais passou o Estado.

Independentemente de outras concepções que ficam por conta das influências dos objetos histórico-científicos perscrutados em cada caso, de acordo com o interesse e o propósito empreendido, no que aqui não se debruça a dispensação de tratamento aprofundado, por não pertencer ao escopo pesquisado, anota-se, contudo, que na concepção habermasiana é possivel identificar quatro ondas de juridificação do Estado, termo que pode ser traduzido por jurisdicionalização, como faz Reese-Schäfer, em Habermas, quais sejam: (i) Estado burguês que se desenvolveu como sistema de Estado no período absolutista na Europa ocidental; (ii) Estado de direito, desenvolvido como modelo de paradigma na monarquia alemã do século XIX; (iii) Estado Democrático de direito, inspirado nos ideários da Revolução Francesa e verificados na Europa e na América do norte; e (iv) Estado social e democrático de direito, estruturando no desenrolar do século XX, como resultado das lutas das classes operárias ocorridos na Europa. Daí que,

---

[47] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. p. 62.
[48] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. p. 63.

dependendo de cada momento histórico, poder-se-ia tecer este ou aquele conceito de Estado, no que dependeria em saber em qual momento do mundo da vida na concepção habermasiana ou do mundo fenomênico kelseniano ele estaria incetado.[49]

Assim, independente também das nomenclaturas utilizadas por esse ou aquele autor, trata-se, portanto, na sequência, da gênese e da tipologia do Estado, abordando-se alguns aspectos formadores na tríade: Estado Antigo, Medieval e Moderno e, no bojo, deste último, rápidas pinceladas nos seus quatro períodos, a saber: Absolutismo; Liberalismo; Estado Social de Direito e Estado Democrático de Direito, para melhor compreensão contextual.

### 1.1.2.1 Estado Antigo

O Estado Antigo, também denominado Oriental ou Teocrático cujas ocorrências segundo Dallari verificavam-se nas antigas civilizações orientais e mediterrâneas. A propósito, Gettel referindo-se a essa época e das características estatais ainda não bem definidas, em que havia estreita relação entre o dirigente estatal e a divindade afirma que

> a família, a religião e o Estado, a organização econômica formavam um conjunto confuso, sem diferenciação aparente. Em consequência não se distingue o pensamento político da religião, da moral, da filosofia ou das doutrinas econômicas.[50]

Entretanto, existem pelos menos duas características verificadas no Estado Antigo, sendo a natureza unitária e a religiosidade, pois no tocante à primeira, o Estado sempre aparece como uma unidade geral que não admitia qualquer divisão territorial ou de funções e, no tocante à segunda, tão marcante era o fator religioso que os Estados da época são denominados Teocráticos.[51]

Essa fase do Estado coincide com a existência e o domínio de impérios, principalmente no tocante ao Egípcio, Babilônico, Persa e Romano. E mesmo na

---

[49] REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012. p. 43.

[50] GETTEL, Raymond G. **Historia de las Ideas Politicas**. V. 1. Mexico: Ed. Nacional, 1951. p. 61 e segs.

[51] A palavra “Teocracia” foi criada pelo historiador Josephus, judeu naturalizado Romano, segundo registra Jellinek in Teoria General del Estado, p. 217, como anotado por Dallari. In DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. p. 70.

concepção da Democracia grega, em verdade não existia uma preocupação de garantia de direitos do homem e do bem comum, mas tão somente centrava-se a atividade estatal de belicosas conquistas territoriais, sua manutenção, subsistência das cidades e espólios de guerra, quando os vencidos eram submetidos a pesadas tributações e confiscos patrimoniais.

Quem bem retrata este estágio estatal em Roma, ao tratar da origem da família, da propriedade privada e do Estado é Engels[52] ao aduzir que

> o Estado romano se tinha tornado uma máquina imensa e complicada, destinada exclusivamente à exploração dos súditos; impostos e prestações pessoais ao Estado e gravames de todas as espécies mergulhavam a massa do povo numa pobreza cada vez mais aguda. As extorsões dos governadores, dos fiscais e dos soldados reforçavam a opressão, tornando-a insuportável.

Por esse tempo, também a Igreja Católica detinha o domínio globalizado sobre a maioria dos Reinados da época, com a universalização do Cristianismo, época em que o Papa detinha não só o Poder eclesiástico sobre os fiéis, como também forte Poder temporal sobre súditos de vários países, então simbolizado pelas duas chaves[53] (de ouro e de prata) contidas na insígnia papal de tradição heráldica eclesiástica, cujo brasão foi idealizado a partir da referência bíblica do Novo Testamento[54] que narra Jesus dizendo a Pedro que lhe daria as chaves do reino dos céus com poder de ligar e desligar na terra e no céu.

John Locke, Montesquieu e Rousseau souberam como teóricos separar as concepções do Poder do Estado e da Fé, ainda que em relação ao poder eclesiástico imbricado no poder político. Não somente em relação à fé dos Estados Pontifícios precedentes ao Vaticano quando exerciam efetivamente o poder temporal em parte da Europa e dividia o mundo entre potências marítimas, haja vista a Bula Intercoetera ou o Tratado de Tordesilhas que dividiu o Brasil entre Portugal e

---

[52] ENGELS, Friedrich. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 14. ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1997. p. 165 - 166.

[53] VATICANO. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/elezione/stemma-papa-francesco.html>. Acesso em: 8 jul. 2018.

[54] **BÍBLIA DE ESTUDO DE ESTUDO ARQUEOLÓGICA:** NVI – Nova Versão Internacional. São Paulo: Editora Vida, 2013. Tít. original: Archaeological Study Bible. Trad. Claiton André Kunz, Eliseu Manoel dos Santos e Marcelo Smargiasse. Pref. da edição brasileira: Luis Sayão. p. 1588. Diz o texto bíblico no qual Jesus disse a Pedro, in Mateus, cap. 16, versículos 18 e 19: “Também eu te digo que tu és Pedro, e sobre esta pedra edificarei a minha igreja; [...]. Dar-te-ei as chaves do reino dos céus: o que ligares sobre a terra, será ligado nos céus; e o que desligares sobre a terra, será desligado nos céus”.

Espanha por arbitragem papal. Há que se considerar ainda, nessa questão de poder temporal da fé, outras crenças espalhadas pelos quatro cantos do mundo, para além do cristianismo, como as indígenas, islão, judaísmo, hinduísmo, budismo, sikhismo e jainismo, confucionismo, taoísmo e xintoísmo, que certamente influenciam a ordem estabelecida em dado Estado, com tradições e crenças que dominam o imaginário popular, fazendo as pessoas agir dessa ou daquela forma, tal qual no consumismo cego que midiaticamente determina o comportamento humano, onde espertalhões de toda sorte abusam da fé das pessoas.

Para se ter uma idéia do poder da fé, e da boa-fé das pessoas menos instruídas, basta rememorar como funcionavam as mentes primitivas diante dos fenômenos astronômicos em todo o mundo, o que ainda, lamentavelmente, pode ocorrer em roupagens modernas quando se explora a ignorância da turba que não teve chance de educar-se. Na antiga China, por exemplo, os eclipses solares eram qualificados de “anormais” e associados a um dragão, ocupado de devorar o Sol. O astrônomo Mourão[55] ilustra sua obra com uma pintura chinesa que retrata astrônomos antigos estudando o eclipse no telescópio, tendo atrás de si os servos apavorados, dominados e prostrados no chão para conjurar os maus presságios, o que também ocorria em outros lugares do planeta (Índia, África, América e Europa), quando nos períodos de eclipses solares ou lunares as pessoas organizavam uma série de rituais decorrentes de orientações emanadas do poder religioso e tribal, num reprochável estado mórbido de dominação.

O mesmo autor relata que Colombo em uma de suas viagens quando necessitava abastecer de água e víveres as caravelas de sua expedição, encontrando resistência dos indígenas das Antilhas, mas sabendo pelo livro de astrônomo judeu Abraham Zacuto (1450-1522) que um eclipse lunar ocorreria exatamente naquela noite, ameaçou os indígenas locais, dizendo: - “Ou vocês me fornecem o que desejo, ou apago a luz da Lua”. Logo que o eclipse começou, apavorados os indígenas atenderam prontamente os desejos de Colombo.[56]

Este período de insuportabilidade dos pesados ônus que o Estado Antigo, de viés imperial impunha ao povo culmina na queda do Império Romano em 476 d. C, dando inicio ao Estado Medieval, que segue abordado.

---

[55] MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. **O Livro de Ouro do Universo**. 2. ed. Rio de Janeiro: HarperCollins Brasil, 2016. p. 99.
[56] MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. **O Livro de Ouro do Universo**. p. 38.

### 1.1.2.2 Estado Medieval

Segundo Dallari, no Estado Medieval trata-se de um dos períodos mais difíceis para o Estado na sua existência organizacional, bastante instável e heterogêneo, pois com a quebra da rígida organização romana, a ordem era sempre precária, imperava a improvisação de chefias dos órgãos estatais, surge uma voraz e potencialmente poderosa burocracia, vivia-se em constante situação de beligerância diante da indefinição das fronteiras geográficas.[57]

Esse estado de coisas indefinidas, jungido aos três fatores conjugados: Cristianismo (expansão do poder Eclesiástico); Invasão dos Bárbaros (exorbitantes gastos romanos com a defesa de fronteiras) e Feudalismo (oposição dos Senhores Feudais aos Reis) caracterizam o Estado Medievo, mais como aspiração de ser Estado, do que uma realidade política, diante do quadro complexo e anarquizado dessa quadra histórica, no referente ao poder, seu exercício e a ausência de organização da entidade politica, como assevera Dallari, uma vez que se tratava de

> um poder superior, exercido pelo Imperador, com uma infinita pluralidade de poderes menores, sem hierarquia definida; uma incontável multiplicidade de ordens jurídicas, compreendendo a ordem imperial, a ordem eclesiástica, o direito das monarquias inferiores, um direito comunal que se desenvolveu extraordinariamente, as ordenações dos feudos e as regras estabelecidas no fim da Idade Média pelas corporações de ofício.

Tão caótico era o quadro estatal que se exibia e tão grave a crise diante da ausência de uma ordem politica e jurídica definida, que parte da doutrina nega até mesmo a existência de uma organização politica que pudesse ser denominado Estado. Nesse sentido, posiciona-se Heller[58] aduzindo ser

> patente o fato de que durante meio milênio, na Idade Média, não existiu o Estado no sentido de uma unidade de dominação, independentemente no exterior e interior que atuava de modo contínuo com meios de Poder próprio, e claramente delimitada pessoal e territorialmente.

---

[57] DALLARI, Dalmo de Abreu**. Elementos de Teoria Geral do Estado**. p. 76.
[58] HELLER, Herman. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycrugo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p.158.

Decerto esse quadro de permanente instabilidade não poderia perdurar, tanto que não perdurou, sendo causa e consequência de falta de governabilidade nas áreas política, econômica e social, gerando uma intensa crise de ordem e de autoridade, que culmina mesmo na necessidade da criação do Estado Moderno, como assere Dallari.

### 1.1.2.3 Estado Moderno

Em conformidade com a explanação de Kritsch vislumbram-se três fatores do período medievo que foram fundamentais para a origem do Estado Moderno, quais sejam: (i) a existência de pequenas unidades territoriais politicamente resistentes ao tempo; (ii) o desenvolvimento de instituições outrossim mais duradouras, de cunho impessoal; e (iii) a necessidade de centralização do poder político.[59]

Como se pode observar ao longo da história, a cada crise aguda em que mergulha politicamente o Estado, surge a necessidade de uma nova configuração da sociedade politica organizada para fazer frente às emergentes necessidades do povo, como nesse caso de passagem do Medieval ao Moderno, quando pela ausência de autoridade, surge com força o conceito da soberania estatal territorial, como bem explicitam Fernandes e Santos, em minudente artigo sobre a matéria versada:

> O Estado moderno, assim, rompe com a política fragmentada ao regionalismo feudal e também com a universalização do cristianismo e inicia um período histórico completamente diverso, fixando firmemente o conceito de soberania, delimitação territorial, submissão às leis e organização política e administrativa.[60]

Abstraem-se dos conhecimentos de Plata, cuja base teórica se arrima em doutrinadores de escol, a exemplo de Heller, La Cueva, Kelsen, Willoghby, Jellinek, D'Entréves, *et al,* não necessariamente nesta ordem, no que consta do original em

---

[59] KRITSCH, Raquel. **Rumo ao Estado moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores**. Revista de sociologia e política, Curitiba, n. 23, p. 103 - 114, nov. 2004. p. 104.

[60] FERNANDES, Rodrigo; SANTOS, Rafael Padilha dos. **Transnacionalidade e os novos rumos do Estado e do Direito**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 8 jul. 2018.

espanhol, inclusive com grifos, importante exposição as cinco principais características do Estado moderno (territorial, nacional, monarquia, jurisdicional, soberano). Veja-se:[61]

1) El Estado moderno es territorial. Parece que J. L. Kluber es el primer tratadista que ya en siglo XIX definió al Estado como *una asociación de ciudadanos constituída con un território determinado.*

2) El Estado moderno es nacional: la consciencia de constituir una nación surgió en España, Francia e Inglaterra, en el periodo compreendido entre os siglos XV al XVI, anos en los que aquellos três pueblos habían alcanzado su unidad territorial y humana: la reconquista de España por los reyes católicos, los triunfos de Francia sobre el imperio y la iglesia y la unidad auspiciada por el aislamiento de las Islas Británicas, provocaron en cada pueblo la conciencia de que poseían un pasado y un destino histórico común, fundamento esencial para el surgimiento de los Estados modernos.

3) El Estado moderno nación en forma monárquica. Jellinek escribó que la lucha contra las superpotências internacionales y contra las fuerzas internas que se oponían a la unidad de los reinos, “tuvo que ser dirigida por alguien, y que ese alguien fue la monarquia”, de donde se deduce que los pueblos caminaron hacia su unidad al mismo ritmo de las generaciones reales.

4) El Estado moderno simboliza la centralización de todos los poderes públicos. Cabe señalar que la territorialidade, la unidad de un pueblo y su transformación en nación y la presencia de la monarquia, son circunstancias que ya se habían presenteado en la antigüedad y en la Edad Media. En cambio, uno de los rasgos que carcterizan al Estado moderno es la centralización del poder público, lo que implica, como dado fundamental, la potestad exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho; por lo tanto, los hombres ya no estarían sujetos a postestades distintas, o para usar una fómula clássica, del Estado derivó en una jurisdicción única para la regulación de la vida social, tal como la conocemos hasta el día de hoy.

5) El Estado moderno es soberano, según Passerin D’Entréves el problema del nacimiento del Estado moderno no es otro que el de surgimento y la afirmación del

---

[61] PLATA, Miguel Moreno. **Genesis, Evolução e Tendências do Paradigma do Desenvolvimento Sustentável**. p. 53 - 54.

concepto de soberania, esto es, la idea de un poder supremo regulado por el derecho y no sometido a otros poderes.

Entretanto, para a maioria dos pesquisadores, no Estado Moderno, verificam-se quatro períodos com características distintas, quais sejam: Absolutismo; Liberalismo; Estado Social de Direito e Estado Democrático de Direito.

O primeiro período é do Absolutismo. Fazendo coro com a doutrina majoritária, na voz de Dallari o Absolutismo trata-se de “um período histórico em que o poder foi obtido e exercido sem qualquer regra limitadora, sem controle de espécie alguma e, em última análise, sem legitimidade jurídica”.[62] No absolutismo, a propósito, o patrimônio público se confundia com o particular do monarca, tudo girando em torno de sua figura, a ponto de alguns deles se intitularem deuses ou reis- sóis, como fizera Louis XIV (1638-1715), que governou a França e Navarro por longos 72 anos, até hoje o mais longo reinado de toda a história do planeta, tendo emblematicamente se intitulado “Rei Sol” e se auto apelidado “o Grande”.[63]

O segundo período é do Liberalismo. Após as revoluções liberais burguesas, no final do século XVIII, a concepção da burguesia no bojo das chamadas "revoluções burguesas" ou “revolução liberal” se baseava nas proposições iluministas, que defendia ideários da liberdade, igualdade e fraternidade, incluindo-se o livre mercado, em franca oposição ao absolutismo. O conceito é geralmente, ainda que de modo equivocado, restrito à onda revolucionária que ocorreu desde o final do século XVIII. Na sua definição política simplista, é conhecido como Revolução Liberal, sendo seus clássicos exemplos a Revolução Inglesa (1640/88) e mais tarde a Revolução Francesa (1789), nas quais se encontrava o povo por demais descontente e cansado do poder opressor do reino, sendo, pois, fértil terreno que propiciou o advento do Estado Liberal ou Liberalismo. Segundo Miranda[64]:

> Estado liberal é assente na ideia de liberdade e, em nome dela, empenhado em limitar o poder político tanto internamente, pela sua divisão, como externamente, pela redução ao mínimo de suas funções perante a sociedade. [65]

---

[62] DALLARI, Dalmo de Abreu**. Elementos de Teoria Geral do Estado**. p. 67.
[63] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Didático**. p. 211.
[64] MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 36.
[65] MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. p. 36.

Neste estágio, o Estado Liberal fortemente pautado no capitalismo e na livre iniciativa, mesmo servindo para enriquecer a burguesia, configura importante momento histórico em que a Soberania é transferida da pessoa do rei para a titularidade da Nação e o "poder de fato" é substituído pelo "poder de direito", como aduz Piffer[66], certamente inspirada na externalizações de Cruz quando trata do assunto ao asserir que

> o Estado Constitucional surgido das revoluções burguesas do século XVIII, foi concebido para atender aos interesses de uma determinada classe social – a burguesia – e permitir a acumulação ilimitada de riqueza nas mãos daqueles que tivessem virtudes para tanto, possuindo a característica de ser soberano e definido pela existência de um Povo, território e poder político.[67]

Importante expoente do Liberalismo, François Quesnay em sua expressiva obra intitulada "Quadro Econômico", publicada em 1758, onde preconiza a liberdade da atividade econômica das restrições estatais, pugnando pela "redução drástica da intervenção estatal na vida econômica, defendendo nomeadamente a abolição dos monopólios e a liberdade de comércio tanto interno quanto externo".[68]

Assim como Quesnay, o economista Adam Smith, defendia enfaticamente o princípio *laissez-faire, laissez-passer*[69], e asseverava que somente mediante um mercado livre, sem as amarras da intervenção estatal (Estado mínimo)[70], poderia ser utilizado "o livre jogo das forças de oferta e procura".[71]

Pois bem, com a preponderância pautada fortemente em aspectos econômicos liberalizantes, essa versão clássica liberal do Estado que só beneficiava a burguesia e ainda hodiernamente com a revigorada versão neoliberal que só visa beneficiar as grandes corporações mundiais, começa a dar sinais de enfraquecimento diante do surgimento de várias crises de ordem econômica que

---

[66] PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. p. 34.
[67] CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2 ed. 4 tir. rev. amp. Curitiba: Juruá, 2006. p. 37.
[68] QUESNAY, François. **Quadro econômico:** análise das variações de rendimento de uma nação. 3 ed. Tradução de Teodora Cardoso. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1958. p. 55.
[69] O princípio econômico de viés liberal *laissez-faire, laissez-passer,* expressão francesa, significa literalmente: "deixai fazer, deixai passar".
[70] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 128.
[71] SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** Tradução de Alexandre Amaral Rodrigues e Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003. V. I. p- 510.

afetam também os capitalistas[72] e, por consequência, os operários inseridos no sistema industrial produtivo, como também os demais não industriários excluídos do sistema que se mergulhavam cada vez mais na miséria, quadro que era agravado pelos ciclos bélicos napoleônicos *et al*, o que ocasionou o descontentamento popular e, por conseguinte, a debilitação do poder político, propiciando, destarte, a necessidade mesmo do surgimento do Estado Social de Direito ou no dizer de outros, o Estado do bem-estar social, expressão utilizada em oposição ao Liberalismo.

Destarte, o terceiro período é do Estado Social do Direito, também denominado Estado do bem-estar social. Sobre esta nova fase do Estado, Piffer anota que "em um contexto de transformação do próprio "Estado mínimo" que surge o *Welfare State* ou Estado do bem-estar-social, remontando suas origens à expansão capitalista ocorrida após a Revolução Industrial nos países europeus, sendo a Alemanha o país pioneiro [...]".

Piffer, a partir das percepções externalizadas pelo sociólogo britânico Giddens, no que também se anui nesta pesquisa, ao explanar com completude sobre as três fontes estruturais do *Welfare State,* assere que

> em primeiro lugar, as instituições providenciais têm seu início no esforço de estabelecer uma Sociedade em que o trabalho assalariado ocupe um papel central, desmentindo as afirmações de que as medidas de seguridade social teriam sido implementadas somente para proteger aqueles que não estariam inseridos no mercado de trabalho. Segundo, o *Welfare State* sempre foi um Estado nacional e de outra forma não poderia ser, pois os sistemas de proteção social foram elaborados como parte de um processo da construção do próprio Estado. Em terceiro e último lugar a ideia do *Welfare State* estaria intimamente ligada à administração de risco, vez que os esquemas providenciais não deixam de ser uma forma de seguro social que trata do controle de riscos de uma Sociedade criadora de riquezas e orientada para o futuro.[73]

---

[72] Vale registrar aqui as advertências maquiavélicas: "[...] acima de tudo, deve-se evitar despojar as pessoas de seus bens, pois o homem esquece mais rapidamente a morte de seu pai do que a perda de seu dinheiro". E ainda: "Enquanto se lhes fazem benefícios são todos fielíssimo: oferecem seu sangue, seu dinheiro, sua vida, seus filhos, contanto que a necessidade esteja longe, mas quando esta chega, então se revoltam". In: MALUF, Sahid**. Teoria Geral do Estado**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 117.

[73] PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. p. 42. Recomenda-se a leitura da obra: GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**. O futuro da politica radical. p. 156-157.

As primeiras crises do *Welfare State* surgem em razão da derrocada do modelo socialista adotado em alguns países, embasado no padrão de relacionamento entre Estado x indivíduos e Estado x mercado, propiciam o ressurgimento de ideais liberais, do regime de condução a "mão de ferro" para a "mão invisível"[74] agora denominadas neoliberais[75]. Sobre esse período, sintetiza Mauriel: "esse padrão de relacionamento, que se sustentou até a década de 70 foi rompido, dando inicio a um período de profundas transformações que mudou a afeição dos sistemas de proteção social na contemporaneidade".[76]

O neoliberalismo surge no final da Segunda Guerra Mundial, mediante as ideias contidas na obra "O Caminho da servidão"[77] de Hayek, publicada em 1944, autor que mais tarde (década de Setenta) ganharia o prêmio Nobel de Economia, que em combinação elastecida pelos pensamentos de Mises e Friedman formam a base doutrinária neoliberal que apregoa a não intervenção do Estado na economia, regressando às concepções de smithianas de Estado Liberal, com renovada roupagem.

O quarto período é do atual Estado Constitucional Moderno. Por decorrência da insatisfação econômico-social com o modelo do Estado do bem-estar social, surge, por fim, para completar a hodierna fase do Estado Moderno, o Estado Democrático de Direito, cuja característica mais importante é legitimidade do Poder pelo povo e o respeito aos mandamentos constitucionais, tanto por parte do Estado quanto por parte do cidadão. Estado, portanto, assentado na Constituição, daí também ser cognominado Estado Constitucional Moderno.

Destarte, o Estado Constitucional Moderno, também chamado por parte da doutrina de Estado Democrático de Direito, tem a Soberania e a Democracia como

---

[74] "Mão invisível" é uma expressão que foi utilizada pelo economista Adam Smith para designar uma economia de mercado baseada em um mercado livre, independente da coordenação da entidade estatal, que poderia resultar em uma determinada ordem, como se existisse uma "mão invisível" que orientasse a economia. Nesse sentido, ressalta Smith que a "mão invisível" não funcionaria adequadamente se ocorresse qualquer interferência ao livre comércio. In SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** v. 1. P. 523-539.

[75] O Neoliberalismo surge no final da Segunda Guerra Mundial, com a publicação da obra de HAYEK, Fredrick August, intitulada o Caminho da servidão, publicada em 1944, prêmio Nobel de Economia da década de Setenta, que, acrescida dos pensamentos de MIses e Friedman formam a base doutrinária neoliberal, que também se inspirou em Adam Smith e Keynes.

[76] MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Desenvolvimento humano e proteção social em um contexto de crescente interdependência. In OLIVEIRA, Odete Maria de. (Org.) **Configuração dos humanismos e relações internacionais:** ensaios. p. 544.

[77] HAYEK, Fredrick August. **O Caminho da servidão**. Título original: The road to serfdom. Tradução de Anna Maria Copovilla. Jose Ítalo Stelle, Liane de Morais Ribeiro. 5. Ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. p. 33.

seus atributos principais, cuja ordem constitucional visa preservar a garantia de justiça, no sentido de que os direitos e deveres já se encontram previamente definidos na Carta Política e a submissão aos mandamentos constitucionais limita o risco de decisões arbitrárias de toda e qualquer autoridade estatal, ou seja, o Estado Democrático de Direito é uma forma de exercício do poder estatal de forma limitada e disciplinada, como registra Dimoulis.[78]

Ao lado de centenas de Estados Democráticos da comunidade mundial, o Brasil também figura com um Estado Constitucional Moderno que adota a República, como forma de governo; a Federação, como forma de Estado; o Presidencialismo, como sistema de governo; a Democracia Representativa como regime político, donde o poder origina-se do voto popular direto e secreto pelo sufrágio universal, conforme insculpido já no art. 1º, da CRFB/88.

Pois bem, tratar do que aqui se denomina Espaço Nacional para o propósito deste trabalho refere-se à abordagem das sinonímias, Estado Nacional, Estado Constitucional, Estado Democrático de Direito ou Estado Constitucional Moderno que, fisicamente estruturado, significa ter o seu espaço geográfico ou o seu território, ou o seu espaço físico nacional, do ponto de vista clássico, vez que o território é um de seus principais elementos formadores ao lado do povo e do governo soberano, a completar os elementos triádicos. Do espaço nacional advém, pois, a nacionalidade[79] originária que indica o local de nascimento da pessoa.

### 1.1.3 Estado e Nação: definição, elementos formadores e similitudes

#### 1.1.3.1 Definição de Estado

Maluf oferece algumas definições de Estado formuladas por doutrinadores norte-americanos, a saber: “O Estado é uma parte especial da humanidade considerada como unidade organizada” (Burgess); “O Estado é uma sociedade de homens unidos para o fim de promover o seu interesse e segurança mútua, por meio da conjugação de todas as suas forças” (Cooley); “O Estado é uma associação que,

---

[78] DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 151.

[79] A “Nacionalidade é o vínculo jurídico-político que une uma pessoa física a um Estado, do qual decorre uma série de direitos e obrigações recíprocas”. PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 2 ed. Salvador: 2010. p. 233.

atuando através da lei promulgada por um governo investido, para esse fim, de poder coercitivo, mantém, dentro de uma comunidade territorialmente delimitada, as condições universais da ordem social" (Mac Iver). E conclui o autor que em todos os conceitos de Estado propostos encontra-se encetada a ideia democrática da origem nacional do poder público.[80]

Na doutrina alemã, extrai-se da inteligência do jurista Ihering o seguinte conceito: "O Estado é a sociedade que se coage; a para poder coagir é que ela se organiza tomando a forma pela qual o poder coativo social se exercita de um modo certo e regular; em uma palavra, é a organização das forças coativas sociais".[81]

Conforme Azambuja[82] o Estado "é uma sociedade organizada sob a forma de governantes e governados, com território delimitado e dispondo de poder próprio para promover o bem de seus membros, isto é, o bem público".

Elementar é o conceito de Duguit[83], para quem "O Estado é a força a serviço do Direito". Simplista sim, mas de forte conteúdo a concepção, pois a força da soberania está no Direito, na ordem jurídica estatal. Destarte, sem soberania na concepção clássica ou na moderna, não há Estado. Tanto que Said Maluf simplesmente assim o conceitua: "O Estado é o executor da soberania nacional".[84]

A pessoa que executa a soberania é o soberano, seja em qualquer Estado, no Moderno ou nos que adotam a fé como seu fundamento, a exemplo dos Muçulmanos, com os dogmas do Islã. Ao tratar da intervenção do príncipe no direito muçulmano, René Davi anota que "o soberano na concepção islâmica não é o senhor, mas o servidor do direito".[85]

Na China, por exemplo, em total dissonância com a concepção ocidental, mas também livre de dogmas religiosos, onde na secular concepção confucionista a família coloca-se como a célula base e o pai de família tem sobre ela autoridade quase absoluta, onde o direito desempenha apenas uma função subordinada e a conciliação é colocada em destaque, e se preconiza a harmonia entre o homem e a natureza, os governantes, em particular, essencialmente devem dar o exemplo de

---

[80] *Apud.* MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 21.
[81] *Apud.* MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 22.
[82] AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política.** 7 ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989. p. 27.
[83] *Apud.* MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 21.
[84] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 22.
[85] DAVID, René. **Les Grands Systèmes de Droit Contemporains**. Paris: Éditions Dalloz, 1966. p. 422.

uma vida conforme a ordem da natureza, sendo que a virtude e a moralidade contam mais nos administradores que os conhecimentos técnicos.[86]

Tudo é claro, depende do ponto de vista cultural de cada Nação e como ela é e está enquanto Estado. Talvez por isso mesmo, Dallari, ao tratar da questão, esclarece *ab initio* "que não há nem pode haver uma definição de Estado que seja geralmente aceita" posto ser necessário que se respeite as idiossincrasias de cada nacionalidade, e sob qual ótica que se analisa a questão, após diferenciar Nação e Estado como realidades distintas, aduz ser a Nação "uma realidade sociológica" e o Estado "uma realidade jurídica" e esposa um conceito clássico para o Estado como sendo a "ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território".[87]

De igual modo, Bevilácqua inspirado decerto na doutrina norte-americana concebe seja o Estado "um agrupamento humano, estabelecido em determinado território e submetido a um poder soberano que lhe dá unidade orgânica".[88]

Para Max Weber[89] o Estado pode ser definido como a "comunidade humana, dentro dos limites de determinado território" a qual, por conta disso demonstra a força do poder nacional e exige o "[...] monopólio do uso legítimo da violência física", agindo no sentido de defender o seu espaço territorial em face de toda e qualquer ameaça estrangeira que periclite a sua soberania.

Dallari, com invejável poder de síntese, inclusive na concepção adotada no bojo desta Tese, enquanto categoria conceituada, assere que o Estado é a "ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território".[90]

---

[86] DAVID, René. **Les Grands Systèmes de Droit Contemporains**. p. 471-472. O autor Renè Davi, ao tratar da tradição secular da ordem social chinesa, fala da harmonia cósmica da natureza e a harmonia nas relações humanas, isso independentemente do direito positivado, assim aduz: "A ideia fundamental é [...] o postulado da existência de uma ordem cósmica, comportando uma interação recíproca entre o céu, terra e os homens. Céu e terra obedecem a regras invariáveis; os homens, pelo contrário, são senhores de seus atos, da maneira como se conduzem, vai depender a ordem ou a desordem do mundo".

[87] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 15/58.

[88] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 21.

[89] WEBER, Max. **Ciência e política** – duas vocações. 9 ed. São Paulo: Cultrix, 1993. p. 56.

[90] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 104.

1.1.3.2.Definição de Nação

O Espaço Nacional refere-se ao território pertencente à Nação. Mas o que é Nação? Expoente da clássica doutrina italiana, Mancini define Nação como “una società naturali di uomini, da unità di territorio, di origine, di costumi e di língua, conformata di vita e di conscienza sociale”.[91]

É induvidoso que uma das maiores e mais inovadoras contribuição de Mancini para a compreensão do Direito das Gentes na sua proposição contextual de Nação é a pioneira inserção que faz do elemento fundamental de sua formação, qual seja: a consciência da nacionalidade. Nesse sentido, encontra-se conectada a construção teórica do italiano Mancini sobre os elementos conceituais de Nação ao asserir que

> esses elementos são como matéria inerte capaz de viver, mas sobre os quais não foi ainda exalado o sopro da vida. Ora, esse espírito vital, essa divina concretização do ser de uma Nação, esse princípio da sua visível existência em que consiste? Senhores, essa é a consciência da nacionalidade, o sentimento que ela adquire de si mesma e que a torna capaz de se constituir internamente e de se manifestar externamente.[92]

Em solo pátrio, logicamente influenciado pelo mestre italiano, Maluf conceitua Nação como “um conjunto homogêneo de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião, cultura e ideais”. O autor brasileiro distingue Estado de Nação, pois realmente são institutos distintos[93] tanto

---

[91] MANCINI, Pasquale Stanislao. **Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti**. Torino: tipografia Eredi Botta, 1851. p. 38. Tradução livre: "Uma sociedade natural de homens, de unidade de território, de origem, de costumes e da lingua, conformada em uma vida comum e na consciência social".

[92] MANCINI, Pasquale Stanislao. **Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti**. p. 38-39. Tradução livre do texto original que aparece grifado: “Questi elementi son come inerte materia capace di vivere, ma in cui non fu spirato ancora il soffio della vita. Or questo spirito vitale, questo divino compimento dell’essere una Nazione, questo principio della sua visibile esistenza, in che mai consiste? Signori, esso é la COSCIENZA DELLA NAZIONALITÀ, il sentimento che ella acquista di sé medesima e che la rende capace di costituirsi al di dentro e di manifest arsi al di fuori”. Grifos originais.

[93] Portela, na esteira de outros especialistas em Direito Internacional, a tratar da correlação binômica nação x nacionalidade, alerta que a “nacionalidade não se identifica com a cidadania, ou seja com a possibilidade de exercício de direitos políticos. Com efeito a cidadania, em regra , pressupõe a nacionalidade, mas a eventual suspensão e perda dos direitos políticos não afeta o vínculo com o Estado. Ademais, não deixam de ter a nacionalidade brasileira, por exemplo, aqueles que ainda não adquiriram direitos políticos”. E continua: “[...] tampouco se confunde com a pertinência a uma nação [...] a prática da vida na sociedade internacional revela que pode haver várias nações dentro de um Estado, cujos membros possuem a mesma nacionalidade. Por fim não necessariamente se relaciona

no bojo do Direito Internacional quanto no Constitucional. O Estado trata-se de uma realidade jurídica, possui conceito necessariamente de ordem objetiva, e a Nação, por ser realidade sociológica, tem conceito essencialmente de natureza subjetiva, o que permite a conclusão, na proposição de Reale, que embora com o Estado não se confunda, a "Nação é um Estado em potência".[94]

No mesmo diapasão, com a advertência de que não se trata de qualquer grupo cultural, Miranda assim conceitua Nação:

> O específico da nação encontra-se no domínio do espirito, da cultura, da subjetividade [...]. Uma nação não é qualquer grupo cultural, é uma comunidade cultural com vocação a comunidade política. Uma nação funda-se, portanto, numa história comum, em atitudes e estilos de vida.[95]

Indubitavelmente as concepções de Estado e de Nação, embora distintas no âmbito do Direito Internacional, são interconectadas, imbricadas também no tocante aos aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais[96] hodiernos, tanto é que a organização mundial dos países adota o termo "Nação" (ONU – Organização das Nações Unidas), denotando-se, pois, que universalmente os conceitos são concomitantes. Coexistem em que pese serem distintos.[97]

A propósito contextual sobre a nacionalidade, a confirmar seja um direito natural e universalizado da pessoa humana, a Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada em Resolução da III Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas[98], em 1948, dispõe em seu artigo XV, §1º, que "todo homem tem direito a uma nacionalidade" e no § 2º, que "ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade". De igual modo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos[99] (San Jose da Costa Rica – 1969),

---

com a naturalidade [...]". In PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. p. 233 - 234.

[94] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 15 -16.

[95] MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. p. 80 - 81.

[96] PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. p. 60.

[97] Especialistas do Direito das Gentes, a exemplo de Accioly e Silva, definem o Estado como o "agrupamento humano, estabelecido permanentemente num território determinado e sob um governo independente". In ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 83.

[98] MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Público**: Tratados e Convenções. 3. ed. Rio de Janeiro: Renes, 1976, p. 127.

[99] MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Público**: Tratados e Convenções. 3. ed. Rio de Janeiro: Renes, 1976, p. 177 - 178.

em seu art. 20, quando trata do direito à nacionalidade, dispõe no §1º que “toda pessoa tem direito a uma nacionalidade” e no §2º, que “toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito à outra”.

Ao tratar da correlação da Globalização e do Estado nacional, mesmo constatando a erodização do atual Estado Constitucional Moderno, Beck vaticina que “Os Estados nacionais não podem existir sem as Sociedades mundiais, e as Sociedades mundiais não podem existir sem as Sociedades nacionais”.[100] Isso é verdade, mesmo porque são as nacionais que compõem as mundiais. Logo, se não quiserem morrer fracas e sozinhas, ambas devem somar esforços para sobreviverem e se fortalecerem juntas, em cooperação, em união de forças ao bem comum.

### 1.1.3.3 Elementos do Estado

No tocante aos elementos do Estado, desde os seus primórdios, mesmo que ainda nem existisse a teorização sobre a matéria, que o Estado, a partir da concepção mais cientifizada em sua inteireza, pós Maquiavel, é constituído por três elementos: território, povo e governo soberano.[101] Em que pese de forma anômala a possibilidade de existir um Estado sem um território definido, o normal para a constituição de um Estado na comunidade internacional é a existência de um espaço físico, mesmo que resistido, onde o governo local detenha autoridade sobre as pessoas que nele residem, exercendo de modo legítimo o poder de coerção, abstraído da soberania popular, com a ameaça do uso da força visando o cumprimento da ordem jurisdicional da Nação, sem qualquer interferência externa.

Por decorrência das concepções do Espaço Nacional e do Espaço Transnacional abordados nesta pesquisa, dentre os elementos que formam o Estado Nacional, sobressai-se a Soberania, que merece tratamento pormenorizado, dada a sua imbricação com a moderna percepção de um espaço comunitário transnacional.

---

[100] BECK, Ulrick. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo, resposta à Globalização. p. 184.
[101] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 82.

### 1.1.4 Conceito de Soberania

Antes de adentrar ao conceito de Soberania, impende registrar que mesmo que na Grécia Antiga não fosse utilizada a palavra Soberania como qualificativa elementar da existência da Cidade-Estado, ainda assim pode-se defender a idéia embrionária de que o verbete "autonomia" utilizado pelos gregos daquela época possui sinonimicidade com a vocábulo "soberania"[102] que passa a ser utilizado para caracterizar o Estado soberano.[103]

Anota Maluf que, etimologicamente tratando, o termo soberania deriva das expressões latinas: *superanus, supremitas, ou super ommia,* termos que podem ser traduzido pelas sinonímias, soberano, supremo, superior, o que está acima de tudo, a potestade, configurando-se definitivamente por meio de sua formação vocabular francesa s*ouveraineté* que expressava, na desbravadora concepção teórica de soberania absoluta de Bodin[104], "o poder absoluto e perpétuo de uma República".

Decerto há que ser soberano o poder, porquanto não há como conceber o Estado sem soberania, mesmo que seja relativizada diante da necessidade de convivência com outras nações soberanas, mas não se pode olvidar seja soberano o Estado, posto que sem esta qualidade essencial não há como subsistir o governo, pois como acertadamente afirma Maluf: "soberania é uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder".[105] A não ser que o próprio Estado consinta essa limitação, no seu ou em um interesse maior.

Do ponto de vista histórico, explica Cruz que o conceito de Soberania esteve vinculado à racionalização jurídica do Poder, isto é, na capacidade de

---

[102] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. p. 83. Dallari registra que, tendo por base o padrão da França "a primeira obra teórica a desenvolver o conceito de soberania foi "Les Six Livres de la République", de Jean Bodin, havendo inúmeras fontes que apontam o ano de 1576 como o do aparecimento dessa obra".

[103] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. p. 82. Adverte Dallari que "no Estado da Antiguidade, desde a época mais remota até o fim do Império Romano, não se encontra qualquer noção que se assemelhe à soberania. Em Aristóteles, no Livro I de "A Política", apontam-se as peculiaridades da Cidade, sobretudo aquelas que a diferenciam da sociedade familiar, afirmando-se então a ideia de superioridade da cidade-Estado, por ser dotada de autarquia". Entretanto, mesmo que não seja utilizada a palavra "soberania", colhe-se do entendimento seja a palavra utilizada com a significação hodierna de soberania, porque "autonomia" significa em grego "aquele que gere o seu próprio destino", logo, o Estado autodeterminado, independente, que tem autonomia nos negócios políticos internos e externos é, portanto, soberano.

[104] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 29. Sustentava Jean Bodin: "a soberania do rei é originária, ilimitada, absoluta, perpétua e irresponsável em face de qualquer outro poder temporal e espiritual".

[105] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 29.

coerção em Poder legítimo, na mutação do poder de Fato em poder de Direito (ordenamento jurídico nacional), o que configura um dos pilares teóricos do Estado Constitucional Moderno.[106]

Numa concepção bidimensional, Ferrajoli aduz que Soberania "é o conceito, ao mesmo tempo, político e jurídico, em que confluem todos os problemas e contradições da teoria positivista do Direito e do Estado Constitucional Moderno".[107]

Cruz bifurca o conceito de Soberania em dois sentidos: o lato e o estrito. Assim, de modo lato, para o autor, Soberania é o "Poder de mando de última instância, numa Sociedade política e, consequentemente, a diferença entre esta e as demais organizações humanas, nas quais não se encontra este Poder supremo", o que coincide com o pensamento esposado por Bobbio.[108] Já no sentido estrito, ensina Cruz, "na sua significação moderna, o termo Soberania aparece, no final do século XVI, junto com o Estado Absoluto para caracterizar o Poder estatal, sujeito único e exclusivo da política".[109]

Neste contexto, verifica-se, que desde as proposições inaugurais de Maquiavel[110] - que cunhou o termo *status* ao tempo da Renascença[111]- inspirado

---

[106] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade: Democracia, Direito e Estado no Século XXI.** p. 83.

[107] FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantias:** la ley del más débil. Trad. Andréa Greppi. Madrid: Alianza, 1999. p. 149.

[108] BOBBIO, Norberto *et ali.* **Dicionário de política.** 6. Ed. e Trad. Carmem Varrialle *et ali.* Brasília: Editora da UnB, 1994. p. 1179.

[109] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 83.

[110] Maquiavel foi testemunha de seu tempo donde imperava o poder soberano absoluto, do Renascimento que aflorava, onde pululavam monarquias politicamente fragmentadas, ainda não consolidadas, foi conterrâneo e contemporâneo de expoentes renascentistas como Da Vinci, Michelangelo e do grande navegador Américo Vespúcio, devotado à causa republicana, aborda na sua principal obra "O Príncipe", de seu cabedal intelectual, temas centrais e importantes, como anota Barros, ao falar das lições maquiavélicas: "[...] a primeira lição é dedicada a reerguer [...] o palco renascentista em que o diplomata florentino se situa como figura exponencial, {...]. Da segunda lição em diante serão abordados os temas principais de seu aparato intelectual, quais sejam: seu método objetivo e, portanto, revolucionário de encarar a política em sua operacionalidade; sua perspectiva pessimista acerca da natureza humana; sua concepção sobre a história; o estudo da relação entre fortuna é virtù; a apreciação da política como categoria autônoma e, desse modo, separada da moral; a perscrutação da religião pelo prisma da eficácia social; sua análise da arte da guerra; a discussão sobre as formas de governo; e, por fim, seu amor à pátria, a opção republicana e a interpretação de 'O príncipe' como a defesa de uma ditadura transitória. In: BARROS, Vinicius Soares de Campos. **10 lições sobre Maquiavel**. 5. ed. Petrópolis-RJ, Vozes, 2013. p. 11.

[111] SICHEL, E. **O Renascimento**. Tradução de I. M. Damasceno. Rio de Janeiro: Zahar, 1963. p. 7. Em sua obra, Edith Sichel esboça a seguinte concepção da Renascença: "Foi um movimento, uma reivindicação das capacidades do homem, um novo despertar da consciência de si próprio e do universo – um movimento que se alastrou pela Europa Ocidental e que, pode-se dizer, durou mais de dois séculos. [...] Como outros movimentos, teve precursores, mas diferentemente dos outros, não foi delimitado por nenhum objetivo particular e a onda fertilizante que varreu a Itália, a Alemanha, a

decerto em Políbio[112] quando trata do equilíbrio dos elementos das formas de governo propostas por Platão (monarquia, aristocracia e democracia) donde adviria à força de Roma, onde o poder real ficaria a salvo da arrogância por temor do povo. O Estado por ser soberano exerce o poder e a autoridade incontrastável no âmbito nacional, poder esse exercido como expressão de força, o que pode ser observado nas concepções weberianas mais contemporâneas, para quem o exercício do poder é a possibilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, num dado território, mesmo que haja resistência às ordens emanadas.[113]

A propósito, na concepção de Bodin[114], a Soberania está assentada no poder absoluto dos reis, possuindo raízes profundas nas mais vetustas monarquias medievais alicerçadas no direito divino dos reis, pois se acreditava que o monarca era o representante de Deus na ordem temporal, na pessoa de quem todos os poderes eram concentrados. Os próprios monarcas faziam as leis (poder legiferante), administravam de acordo com suas próprias leis (poder executivo) e julgavam de acordo com as leis emanantes de sua vontade (poder judiciário), sem freios, pois eram absolutos e ilimitados os poderes monárquicos.

Contextualizando, registra Cruz que superado historicamente o Estado Absoluto e, por conseguinte, com o surgimento do Estado Constitucional Moderno, a Soberania foi transferida da pessoa do soberano para a Nação, seguindo a concepção liberal e nacional defendida por teóricos como Emanuel Joseph Sieyés, sustentada expressamente em sua obra intitulada “A Constituinte Burguesa” e sistematizada por meio da teoria do Poder Constituinte por ele defendida.[115]

---

França, a Inglaterra e, em grau muito menor, a Espanha, deixando atrás de si um mundo novo, parece-se mais com um fenômeno da natureza do que com uma corrente da história – mais uma atmosfera envolvendo os homens do que um rumo definido à sua frente”.

[112] Em sua obra, ao tratar da constituição mista no equilibrio do poder de Roma, em tradução livre, o historiador Políbio assere que: “[...] o poder real ficaria a salvo da arrogância por temor do povo, ao qual seria dada uma participação suficiente no governo, e o povo por seu turno não ousaria tratar os reis com desdém por temor dos anciãos do Conselho que, sendo selecionados entre os melhores cidadãos, estariam todos sempre do lado da Justiça”. POLÍBIO. **The Histories.** *Cap*. 3. Cambridge: Harvard University Press, 2005. p. 326.

[113] GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011. p. 43.

[114] Jean Bodin sustentava que “a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios do estado de uma República”. Disso conclui Dallari que “a expressão República equivale ao moderno significado de Estado”. In DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 84.

[115] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 83.

Mesmo que tenha raízes fincadas nas antigas monarquias, as teorias do Direito divino se fortalecem na baixa idade média e no início da idade moderna, conforme discorre Azambuja, em obra referencial a todos os estudiosos que se debruçam pormenorizadamente sobre o assunto, precipuamente às doutrinas da Soberania. Veja-se, *in litteris:*

> As chamadas doutrinas teocráticas, ou teorias do Direito divino, ensinam que todo poder vem de Deus (Omnis potestas a Deo); [...] sendo possível dividi-las em dois grandes grupos: Teorias do direito divino sobrenatural e Teorias do direito divino providencial."
> A Teoria do direito divino sobrenatural aduz que, em Deus, reside a origem de todo poder. Destarte, será Deus que determinará a pessoa que exercerá o poder. A teoria do direito divino providencial, por sua vez, alega que Deus não fornece o poder a nenhum particular, mas sim ao povo que possui a capacidade de escolha.[116]

A Soberania Popular tem sua base assentada na teologia canônica espanhola, tendo como precursores os eclesiásticos Altuzio, Marsilio de Pádua, Francisco Vitória, Soto, Molina, Mariana, Suarez e outros teólogos da época que, contudo, se arrimavam na doutrina Paulina[117], depois aprimorada por São Tomás de Aquino[118] ao asserir, na concepção do direito divino providencial, que "toda potestade vem da vontade de Deus, mas promana da vontade popular".

Nesse sentido, registra Suarez que o direito de resistência do povo era legítimo e impunha limitação à autoridade, sendo este o espeque do ideal democrático. Também Molina, embora reconhecesse o poder do rei como Soberania constituída, defendia a existência de um poder ainda maior exercido pelo povo, a

---

[116] AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 13. Ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 63.

[117] Ao escrever sua epístola aos Romanos (capítulo 13, versículo 1), o Apóstolo São Paulo assere que "Toda a alma esteja sujeita às potestades superiores; porque não há potestade que não venha de Deus; e as potestades que há foram ordenadas por Deus. Diante desta proposição admoestatória assenta a teoria da soberania popular. Esta teoria Paulina, mais tarde retomada por São Tomás de Aquino in *"omnis potestas a Deo per populum libere consntientem", id est,* literalmente do latim: "Todo poder vem de Deus pelo povo", ou noutras palavras "toda potestade vem da vontade de Deus, mas promana da vontade popular". Logo, *vox populis, vox Dei.* Trata-se da concepção jurídica atual de que "todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes". Logo, se todo poder emana do povo, a soberania por essa razão é popular, ao revés da precedente teoria da soberania absoluta do rei, que se assentava no "direito divino dos reis" emanante de seu sagrado poder pessoal (imperium e dominium) que não admitia limitações, sendo totalmente irresponsável por seus atos, o que se avulta na doutrina de Maquiavel e se consolida nas monarquias absolutistas. Daí dizer-se na frase de autoria atribuída ao Rei Francês Luís XIV : *"L'Etat c'est moi",* "O Estado sou eu".

[118] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 32.

que denominou “Soberania constituinte”.[119] Isso provavelmente mais tarde inspirou Kelsen na sua sistematização de escalonamento normativo, quando contempla o poder constituinte originário da vontade popular, em lugar de um poder sobrenatural advindo dos deuses.

A teoria da Soberania Nacional, terceira a ser abordada, nasce da originária concepção contratualística de Rousseau[120], seu maior expoente, filiada à Escola Clássica que sustentava ser a nação a fonte única do poder de soberania, se fortalece no liberalismo[121] que inspirou as concepções filosóficas que serviram de base à Revolução Francesa[122], deflagrada no ideário triádico: *Liberté, Egalité et Fraternité*, com a oposição revolucionária liberal ao símbolo da Coroa, como frisara Renard, ao asserir com profundidade político-filosófica o signo de que “a Coroa não pertence ao Rei; o Rei é que pertence à Coroa”. Esta é um princípio, uma tradição, de que o Rei é depositário, não proprietário, como bem anota Maluf.[123]

Na concepção da Escola Clássica, a soberania em sendo originária da nação (dos nacionais do povo), de titularidade do povo e não do soberano, como esposava Rousseau, é naturalmente dotada dos seguintes elementos conceituais: é una, indivisível, inalienável e imprescritível. Una, porque só admite uma autoridade soberana territorial; Indivisível, porque a unidade de poder não pode ser dividida, somente as funções em competências precípuas e distintas (Legislativa, Executiva e Judiciária), em oposição ao poder absoluto do Rei; Inalienável porque não admite

---

[119] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 32.

[120] Rousseau em sua obra “O Contrato Social, publicada em 1757, ao conceituar soberania enfaticamente defende a transferência de sua titularidade da pessoa do governante ao povo. Ao traçar os limites do poder soberano, alertava o autor que “o poder soberano, decorrente do pacto social, embora completamente absoluto, sagrado e inviolável não ultrapassa nem pode transgredir os limites das convenções gerais, em um poder dirigido pela vontade geral”. ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Oeuvres completes, tome III. Collection “Pléíade”. Paris: Gallimard, 1757.

[121] CATHARINO, Alex; BARRETO, Vicente; CULLETON, Alfredo (Eds.). **Dicionário de Filosofia Política**. São Leopoldo: Unisinos, 2010. p. 307. Resultante das Revoluções Inglesas do século XVII, enquanto doutrina, o liberalismo surge na Inglaterra, com a finalidade de proporcionar através da liberdade e das instituições que todos os indivíduos possam buscar a própria felicidade de forma autônoma e responsável. Do ponto de vista histórico, o liberalismo foi o primeiro movimento político que almeja a promoção do bem-estar material de todos os indivíduos.

[122] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 85. Destaca Dallari que “no combate da burguesia contra a monarquia absoluta, que teve seu ponto alto na Revolução Francesa, a ideia de soberania popular iria exercer grande influência, caminhando no sentido de soberania nacional, concebendo-se a nação como o próprio povo numa ordem”.

[123] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 29.

ser transferida a outrem, logo, segundo explana Rousseau[124] “não pode ser representada”; e imprescritível porque não sofre limitação temporal, sendo, pois, de caráter eterno e definitivo.[125]

Consoante anota Cruz, na concepção de Sieyés, em sua doutrina da Soberania da Nação, “em toda Nação livre – e toda Nação deve ser livre – só há uma forma de acabar com as diferenças que se produzem com respeito à Constituição. Não é aos notáveis que se deve recorrer, é à própria Nação”. Foi com essa concepção nacionalista que Sieyés concebeu o Princípio da Soberania da Nação como instrumento de legitimação para a instituição do Estado Constitucional Moderno, sendo que “a proclamação da Soberania, como independente de qualquer poder externo, tornou-se uma manifestação característica e essencial do Estado Constitucional Moderno”.[126] Daí que, essa concepção nacionalista da Soberania restou robustecida por decorrência do fortalecimento do princípio democrático, precipuamente após os adventos das independências coloniais mundo afora.

A Soberania do Estado tem em Jellinek e Kelsen seus maiores defensores. A propósito Jellinek conceitua a soberania como “a capacidade de autodeterminação do Estado por direito próprio e exclusivo”. E na esteira do pensamento de Ihering aduz que “a soberania é apenas uma qualidade do poder do Estado, ou seja, uma qualidade do Estado perfeito”.[127]

Em uma concepção de conteúdo positivista jurídico, Kelsen[128] entende que o

> poder do Estado a qual o povo está sujeito nada mais é do que a validade e a eficácia da ordem jurídica [...] a soberania deve ser considerada uma qualidade desse poder. Porque a soberania só pode ser qualidade de uma ordem normativa na condição de autoridade que é fonte de obrigações e direitos.

---

[124] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. 01 de Dezembro 2012, p. 852. Disponível em: <http://www.amazon.com.br/Do-Contrato-Social-ebook/dp/B00AGZDZS/ref=pd_rhf_gw_p_t_1_PJVB>. Acesso em: 31 maio 2018. Falando da representação da soberania, assevera Rousseau: “A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as lei que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis”.

[125] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 29.

[126] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 84.

[127] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 33 - 34.

[128] KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 364.

Azambuja externa posição de igual forma a respeito da Soberania, considerada como qualidade do poder estatal endógeno e exogeno ao sustentar que

> a soberania designa, não o poder, mas uma qualidade do poder do Estado. A soberania é o grau máximo que pode atingir este poder, supremo no sentido de não reconhecer outro juridicamente superior a ele, nem igual no mesmo território.[129]

Kelsen sustenta que o Direito é feito pelo Estado para o Estado, donde surge a teoria normativista que insere a Soberania em um plano puramente jurídico que nega o direito natural e entende, noutras palavras, que todo direito provém do Estado o qual tem poder absoluto e ilimitado, sendo toda coação estatal legítima, pois visa a realização do direito como expressão da vontade soberana do Estado.

A teoria Negativista da Soberania, embora tenha o gene absolutista, inova quando alega a inexistência concreta da soberania, pois na sua concepção o que existe é a ideia de um poder soberano, sendo, pois, a soberania uma abstração, decorrente de uma crença. Em que pese seus expoentes negarem a existência da soberania como direito estatal, admitem-na seja imprescindível para a paz e o convívio social.

Na tentativa de esclarecer o pensamento de Duguit para quem a Soberania era “um princípio ao mesmo tempo indemonstrado, indemonstrável e inútil”[130] ao se opor ao conceito metafísico de soberania estatal, Azambuja[131] adverte que “o Estado e o poder são realidades universais e necessárias. As teorias que as procuram explicar podem ser errôneas e passam, mas o Estado e o poder permanecem”.

Ora, ao se negar o império da lei que advém do poder estatal soberano, e considerar a soberania como mera abstração, na verdade, é como admitir o uso da força decorrente de uma exceção ilegítima e destituída da vontade democrática emanante do povo, no que oportuno se faz parafrasear Esmein, para quem “a negação da soberania [...] só pode levar a um resultado claro: afirmar o reino da força”. Isso permite concluir com o doutrinador Maluf, ao rememorar as significativas palavras utilizadas pelos constituintes argentinos, no ano de 1853, ao encerrarem os

---

[129] AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. p. 62.
[130] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 35.
[131] AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. p. 78.

trabalhos legislativos, asserem: “os homens se dignificam protrando-se perante a lei, porque assim se livram de ajoelhar-se perante tiranos”.[132]

A teoria Realista ou Institucionalista, surge na tentativa de conciliar as concepções teórico-filosóficas da soberania nacional, com as concepções teórico-filosóficas da soberania do Estado. Nessa árdua tarefa intelectual, com maestria se desincumbe o escólio do professor Maluf quando expressar que

> é forçoso admitir que a Soberania é originária da Nação, mas só adquire expressão concreta e objetiva quando se institucionaliza no órgão estatal, recebendo através deste o seu ordenamento jurídico-formal dinâmico. A soberania é originariamente da Nação (quanto à fonte de poder), mas, juridicamente, do Estado (quanto ao seu exercício).[133]

Possivelmente inspirado em Ihering, na erudição de que a soberania é o poder, mas apenas uma qualidade do poder do Estado, complementa Maluf, no bojo dessa concepção polêmica de soberania, em paráfrase ao professor Paupério, ao aludir que

> a Soberania não é propriamente um poder, mas, sim, a qualidade desse poder; a qualidade de supremacia que, em determinada esfera, cabe a qualquer poder’. [...] Este entendimento não se confunde com as teorias absolutistas [...] nem com o radicalismo voluntarista da soberania nacional [...] conduz à conceituação da soberania como poder relativo, sujeito a limitações [...].[134]

Logo, a Soberania é, internamente, poder real sobre os cidadãos e, externamente, a manifestação de poder na comunidade das nações.

### 1.1.4.1 Limitações da Soberania

O Estado tem poder, mas o poder, num regime democrático, republicano, decente e que prima pelos direitos fundamentais do homem e do cidadão, deve ser limitado pela sua própria constituição. Se o poder, qualquer poder, em qualquer Estado, não contiver limitações, decerto reina o arbítrio, impera a arbitrariedade, o medo, o temor, o abuso, a absolutismo, o império de homens maus, como já tem

---

[132] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 35 - 36.
[133] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 36.
[134] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 36-37.

vivenciado a humanidade aqui e acolá, ontem e ainda hoje, sem distinção de ocorrer no Velho ou Novo mundo, em países ricos ou pobres, centrais ou periféricos.

Logo, qualquer limitação da Soberania seria aprioristicamente reprochável, e somente o direito poderia contê-la. Não se olvide que mesmo a soberania do Estado sofre e deve mesmo sofrer limitações, pois como no dizer de Mathews, corroborado por Krabbe: “a autoridade do direito é maior do que a autoridade do Estado”.[135] Daí é a Soberania limitada pelos princípios de direito natural, pelo direito grupal que compõem o Estado e pelos imperativos da coexistência das nações no âmbito internacional. Maluf[136] aduz que por grupos particulares que compõem o Estado compreendem: grupos biológicos, pedagógicos, econômicos, políticos, espirituais *et al.*

No tocante à essa necessária limitação para a convivência com outras nações soberanas, Maluf argumenta que “no plano internacional, a soberania é limitada pelos imperativos de coexistência entre os Estados soberanos, não podendo invadir a esfera de ação das outras soberanias”. Perfeitamente possível que atuem em comunhão de propósitos comuns, de modo cooperativo, numa governança da cooperação, de modo integrado e catalisador, sem afronta à Soberania. A Soberania é limitada internamente dentro de um Estado, como já observara Tocqueville ao tratar do seu partilhamento na democracia dos Estados Unidos da América. O autor, ao distinguir os interesses nacionais e os provinciais nos USA observa a limitação interna do exercício do poder soberano entre a União e as Provinciais, no âmbito do que hoje se compreende como competência concorrente no tocante à predominância do interesse, se nacional, regional ou local, ao asserir que

> há objetos que são nacionais por natureza, isto é, que se referem tão somente à nação tomada em corpo e só podem ser confiado ao homem ou à assembleia que representa de forma mais completa a nação inteira. Entre eles incluirei a guerra e a diplomacia. Outros há que são provinciais por natureza, isto é, que se referem tão somente a certas localidades e só podem ser convenientemente tratados na própria localidade. É o caso dos orçamentos municipais [...] cada qual representa uma fração de entidade soberana. [...] as localidades

---

[135] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 37.
[136] MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. p. 37.

> são reduzidas assim, à porção de soberania indispensável ao seu bem-estar.[137]

Ainda, no tocante ao exercício do poder soberano, em completude, aduz o autor que

> o governo da União zela pelos interesses gerais do país, mas os interesses gerais de um povo tem uma influência contestável sobre a felicidade individual. [...] A União assegura a independência e a grandeza da nação, coisa que não diz imediatamente respeito aos particulares. O Estado mantém a liberdade, regulamenta os direitos, garante a fortuna, assegura a vida, todo futuro de cada cidadão.[138]

Sobre a legitimação popular da força do poder soberano, conclui Tocqueville:

> A despeito dos esforços dos que o constituíram, o governo federal é pois, por sua natureza mesma, como já disse em outro passo, um governo fraco que, mais que qualquer outro, necessita do livre concurso dos governados para subsistir.[139]

Constata-se, pois, que mesmo no Estado organizado constitucionalmente, a exemplo da federação brasileira, estabelece-se mediante as competências (nacional, federal, distrital, estadual, municipal) que são inerentes aos entes de sua própria estrutura organizacional, se impõe necessariamente autolimites por decorrência do catálogo de direitos fundamentais assegurados aos cidadãos (endogenamente) e a todos os homens que fazem parte da família humana (exogenamente), por decorrência natural dos princípios que regem a convivência com outros Estados soberanos.

Ora, assim como é perfeitamente possível aos homens (pessoas físicas) coexistirem livremente com os seus semelhantes num dado território estatal, daí, por consectário lógico, acredita-se perfeitamente possível à coexistência de distintas Nações (pessoas jurídicas) conviverem em comunidade de Nações praticando a paz universal, como de modo embrionário mesmo à ideia da criação da ONU, consoante já expusera Kant ainda no século XVIII. Com efeito, constata-se na concepção kantiniana ao tratar da conciliação jurídica - portanto do direito - do arbítrio individual

---

137 TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América.** Livro I – Leis e Costumes. Tradução de Eduardo Brandão. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 421 - 422.
138 TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. p. 423.
139 TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. p. 425.

em conformidade com uma lei universal da liberdade, da mesma forma que a liberdade de um indivíduo tem limite na liberdade de outro indivíduo, a Soberania de um Estado tem limite natural na Soberania de outro Estado Soberano.[140]

Quando subscreve, por meio de seu governante, e ratifica um tratado, uma convenção, mediante referendo do seu parlamento, o Estado não sofre interferência em sua Soberania, mas por meio dela e seus desdobramentos lógico-racionais decorrentes, consente e adere por sua livre vontade soberana ao tratado e, logo, sem abrir mão de sua Soberania, respeita, por consequência, as ações soberanas de outros Estados que se congregam na comunidade mundial e, também, exige que seja a sua Soberania nacional reciprocamente respeitada pelos outros signatários.

Isso ocorre endogenamente por decorrência dos princípios regentes das relações internacionais erigidos nas ordens constitucionais. No Brasil, *ex vi* do art. 4º da CF/88, são: independência nacional; autodeterminação dos povos; não intervenção; e igualdade entre os Estados. Além de outros princípios da regência das relações internacionais proclamados no ordenamento brasileiro, a exemplo da prevalência dos direitos humanos; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e a concessão de asilo político.

Não se pode olvidar que esses princípios, exogenamente, coincidem com as normativas da ONU[141] sendo, pois, expressões de Soberania, manifesto de que a vontade do Estado, no caso o brasileiro, não se condiciona a nenhuma outra vontade, inclusive no tocante às relações econômicas. Pelo menos é isso que está expresso no texto magno, no sentido decorrente de sua Soberania, o Brasil deve fazer valer a sua independência política e econômica e, ao mesmo tempo, decorrente das soberanias de outrem, respeitar a independência política e econômica de outros Estados, sejam eles grandes ou pequenos, fortemente

---

[140] Do brilhantismo pioneiro de KANT, deveras, propõe-se o seguinte conceito de direito: “o conjunto de condições sob as quais o arbítrio de cada um pode conciliar com o arbítrio dos demais, segundo uma lei universal da liberdade”. Donde deflui-se o princípio universal do direito, *in verbis:* “uma ação é conforme ao direito (Recht) quando permite, ou cuja máxima permite, à liberdade do arbítrio de cada um coexistir com a liberdade de todos segundo uma lei universal”. In LEITE, Flamarion Tavares. **10 Lições sobre Kant.** 5. Ed. Petrópolis: RJ: Vozes, 2011. p. 94 - 95.

[141] Aliás, a ONU se manifesta expressamente no art. 1º, da Carta do Direito e Deveres Econômicos dos Estados, proclamada em 1972, em Assembleia Geral, aduzindo que: “todo Estado tem o direito soberano e inalienável de eleger o seu sistema econômico, assim, como seus sistemas político, social e cultural, de acordo com a vontade de seu povo, sem ingerência, coação e nem ameaças externas de nenhuma classe”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 2 de jun. 2018.

armados (potência bélica) ou inermes (sem bombas), em paráfrase a Rui Barbosa.[142]

Endogenamente, exemplo de limitação ocorre quando o Estado, do alto de seu império, na sua atividade financeira estatal estabelece as competências tributárias pertinentes ao poder de instituir e majorar tributos; mas diante dos direitos fundamentais de seus cidadãos, catalogados principiologicamente no texto fundamental, estabelece também, a si próprio, limitações a este poder de tributar. Isso demonstra que mesmo o Estado forte, não pode tudo, pois encontra limite de atuação no direito, imposto soberanamente pelo povo, pois a soberania é apenas uma qualidade do Estado. A titularidade da Soberania advém do povo, a quem é dado todo o poder emanante.

Exogenamente, ocorre limitação da Soberania estatal quando por decorrência de uma convenção internacional um Estado soberano, por livre vontade e autodeterminação concorda com determinadas limitações à sua Soberania, como por exemplo, na limitação de atividades econômicas locais nocivas à camada de ozônio, diante da necessidade global da redução da emissão de gases de efeito estufa, curvando-se, não só ele, mas também outros Estados soberanos, ricos e pobres, não por força, mas por vontade própria, ao princípio imperativo da coexistência pacífica das soberanias estatais que convencionam a necessidade da medida justificada pela preservação do ambiente planetário saudável que decerto favorece toda humanidade.

Quando se fala em espaço nacional, esta a se referir a um território onde a nação exerce o seu poder soberano, onde todos os que nasceram no solo pátrio possuem em sua cultura uma consciência nacional, portanto com direito à nacionalidade, devidamente reconhecido pelas convenções da ONU e CADH. Quando se pensa num país forte, como os países centrais que ainda no mundo atual dominam economicamente os demais países por meio das empresas multi ou transnacionais, pensa-se num Estado forte que efetivamente exerce intra e extrafronteiras o seu poder, vez que possuem por meio das empresas de seus

---

[142] Ao defender a igualdade dos países do Hemisfério Sul com os do Norte, na Conferência de Haia, Rui Barbosa argumenta que mesmo os países fracos devem lutar dignamente por sua soberania e igualdade. Dizia que: “se os fracos não tem a força das armas, que se armem com a força do seu direito, com a afirmação do seu direito, entregando-se por ele a todos os sacrifícios necessários para que o mundo não desconheça o caráter de entidades dignas de existência na comunhão internacional”. In BULOS, Uadi Lammêgo, Curso de Direito Constitucional. p. 62.

nacionais o domínio multidimensional e os monopólios no tocante às dimensões financeira, tecnológica, de recursos naturais, da comunicação e militar, na concepção muito bem esposada por Cruz.[143]

Só que a partir da Segunda Guerra Mundial a Soberania Nacional passa por um novo estágio de dificuldade para os interesses dos Estados Nacionais de um lado e os interesses de uma Comunidade Mundial na qual estão inseridos e que possuem normas próprias, muitas vezes conflitantes com os interesses nacionais, impondo forçadamente a vinculação dos Estados Nacionais ao cumprimento de obrigações externas contidas nas cláusulas dos tratados e convenções internacionais.[144]

No espaço nacional depreende-se tenha o Estado o domínio e poderio territorial sem reconhecer qualquer outro poder. Mesmo porque se não conservar a autoridade em seu território, seja por qual motivo for (econômico, politico, ambiental, militar, tecnológico, etc) tanto mais árdua será a tarefa de alcançar êxito nas relações internacionais nessa complexa relação de interesses de toda ordem entre nações grandes e pequenas, as que exploram economicamente e as que são exploradas por decorrência do atual estágio do fenômeno da globalização cibernética que não conhece fronteiras, apesar de a ONU, desde a sua fundação no tratado que a instituiu reconhecer a soberania, igualdade e autonomia das nações, como se acha *in litteris* declarado já no texto preambular de sua Carta constitutiva que

> nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito

---

[143] Com muita propriedade, por decorrência deste mundo globalizado hodierno, assere Cruz: “As empresas multinacionais ou transnacionais tendem a converter-se, deste modo, no eixo em torno do qual gira o destino dos seres humanos. Um destino no qual suas aspirações e necessidades ficam reféns dos interesses dos grandes grupos financeiros”. In CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 50.

[144] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 84.

> internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.[145]

Mas é preciso conviver em comunidade por questão mesmo de sobrevivência. Devendo, portanto, todos os Estados soberanos democráticos de direito, reconhecer a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento, sem afetação da sua vontade soberana, tal qual se encontra normatizado no art. 11, item 1, dos Pactos de Derechos Humanos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).[146]

Desse modo, perfeitamente possível admitir a relativização da Soberania estatal, visando à convivência com outros Estados soberanos, no interesse comum no tocante à solução de questões que ultrapassem as suas fronteiras físicas, podendo agir conjuntamente em comunhão de propósitos e em cooperação, a exemplo da coalização de forças necessárias à preservação do meio ambiente global, pois, como aduz Cruz[147], "a plenitude de uma soberania não se choca com a plenitude de outra soberania do outro lado do rio. Há uma tendência de relativização das fronteiras do mundo desenvolvido. Nenhuma fronteira será absoluta."

### 1.1.5 A Crise e a Superação do Estado Constitucional Moderno

Como tem testemunhado a história, a cada crise surge à necessidade de nova estruturação do Estado, na quadra pela qual passa em sua evolução. Cruz, sem dúvida um dos mais abnegados teóricos contemporâneos do Estado Constitucional Moderno, e propositor do Estado Transnacional com viés ambiental em sua substituição, ao retratar que a gama dessas novas realidades sociais e da existência do protagonismo de organizações transnacionais variegadas, de natureza não estatal, que convivem estruturalmente na órbita internacional, de cujas relações antes só participavam os Estados, revela o abalo pelo qual passam os fundamentos do edifício institucional que se denomina Estado Constitucional Moderno, e não só por isso, mas também pelo surgimento de novas tecnologias que permitem a

---

[145] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 2 de jun. 2018.
[146] MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Público**: Tratados e Convenções. 3. ed. Rio de Janeiro: Renes, 1976, p. 134.
[147] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 51.

comunicação das pessoas em rede, numa “escala intercontinental” fazendo-as bem informadas sobre as mazelas da atuação estatal irregular, irresponsável, ineficiente, ineficaz e inefetiva, constituindo-se nos cinco “Is” da má governança. Dessa forma, a respeito da erosão e da obsolescência do Estado em sua estação atual aduz

> que este conjunto de novas realidades está erodindo de forma extraordinária os alicerces que até agora sustentavam a teoria do Estado Constitucional Moderno. Basta olhar o mundo atual e, particularmente, o funcionamento efetivo dos estados, para comprovar até que ponto já são obsoletas as teorias em torno do Estado Constitucional Moderno. A ordem internacional deixou de ser, na prática, baseada nos estados para se converter num sistema complexo, em que aparecem, lado a lado com eles, estruturas e organizações de diversos tipos, tais como as forças do mercado, as forças ou organizações geopolíticas, as instituições de Direito Internacional ou as próprias ONGs, que vem adquirindo um protagonismo cada vez mais intenso nos assuntos de escala mundial, influindo, com sua atividade, de forma notória na ação dos estados e, principalmente, na atividade da própria ONU.[148]

Como se pode observar, mesmo que o Estado Constitucional Moderno esteja sendo, iniludivelmente, erodido em seus fundamentos, em razão de sua incapacidade enquanto máquina administrativa de gerir de modo efetivo a coisa pública, de cumprir com as suas responsabilidades de molde a beneficiar o povo com a tão almejada felicidade que pode ser conseguida por meio do bem-estar que é dever seu, ainda assim, esta que seja talvez a mais importante instituição da Era Moderna, e não se olvida isso, que urge ser qualitativamente repensada, redimensionada, reinventada, reformulada, estranhamente, de modo paradoxal tem quantitativamente crescido nos últimos tempos, como observa Plata ao tratar da crise do Estado Nacional na Era da Globalização quando, com base nos estudos de Salvadori a quem se refere, anota que

> al comenzar el siglo XXI existen más de 185 Estados nacionales y posiblemente su número seguirá aumentando. Esta Organización política sigue siendo el ideal al que aspiran numerosas comunidades humanas para diferenciarse unas de otras, lograr seguridade, prosperidade y ser actores internacionales soberanos. Por el Estado-nación, la espécie humana, a través de la historia, ha dado

---

[148] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 39.

> incomparables ejemplos de heroísmo, altruísmo y creatividad, pero también de cinismo, crueldade, destrucción humana y ecológica".[149]

Torna-se imperioso que as lideranças políticas mundiais se conscientizem que a Globalização ao influir na Sustentabilidade Ambiental e econômica, tem imposto mudanças transformantes na sociedade, convertendo-a numa sociedade variegada e complexa e, por conseguinte, impõem modificações na fisionomia não só ao Estado Moderno, como também na Democracia representativa, fazendo emergir a necessidade de um novo Estado e de uma nova Democracia solidária, em vez de meramente representativa, como defende Ferrer, quando escolhe a alternativa plausível de democracia pautada na solidariedade interdependente neste mundo cada vez mais transnacionalizado.[150]

Falta ao Poder público, por decorrência da Globalização que não conhece fronteiras nacionais, a habilidade necessária para lidar com a "tensão entre a abertura que conquista e o âmbito que protege", o que na concepção de Cruz poderia ser aprendido com o modo de agir das ETN's- empresas transnacionais, "símbolos deste mundo novo", que são administradas de maneira a "não se fechar aos costumes de uma pátria, nem ser abstratamente apátrida", pois mediante governança corporativa "constrói seu êxito a partir da quantidade de relações estruturais e valorativas que pode estabelecer".

Em razão disso tudo, o Estado Constitucional Moderno está e vem sendo cada vez mais afetado pelas consequências da Globalização, fenômeno que ainda não aprendeu a controlar e dele auferir proveito no que é positivo. Enquanto isso não acontece, não há terra à vista com porto seguro. Encontra-se num estágio de letargia vegetativa, como um barco a deriva em mar tenebroso, sem rota definida, estando em perigo de morte toda a tripulação e passageiros, por absoluta falta de Governança, pois já não consegue nem mesmo comida, remédios e instrumentos seguros de segurança para sobreviver até que aporte em porto seguro.

Essa falta de boa Governança do Estado Constitucional Moderno, em qualquer país do mundo, precipuamente os classificados como pobres ou que lutam para sair da zona de pobreza, é constatada sem muito esforço, em todos os órgãos

---

[149] PLATA, Miguel Moreno. **Genesis, Evolução e Tendências do Paradigma do Desenvolvimento Sustentável.** p. 49.
[150] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 57-58.

da Administração Pública, sejam aqueles direta ou indiretamente incumbidos da prestação de serviços e gestão da saúde, educação, segurança, justiça, obras, saneamento, transporte, meio ambiente, sejam até mesmo nos órgãos funcionais de atividades-meio, por falta de planejamento estratégico, ausência do mínimo de infraestrutura, carência de recursos humanos em número suficiente e adequadamente capacitados e ainda por falta e insuficiência de instrumentos adequados de TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação. Pessoas qualificadas, estrutura física, e tecnologia da informação e comunicação, formam a tríada sem a qual, impossível existir governança.

No balanço geral que se faz, resta demonstrado o déficit do Estado Constitucional Moderno e seu patente fracasso no adimplemento da maioria das cláusulas do "Contrato Social" firmado com o povo, sejam nesta ou noutras terras, e diante do descumprimento de suas obrigações sinalagmáticas assumidas, o povo se sente desiludido com seus governantes, representantes, magistrados, posto injustiçado e infeliz na vida devido à carência (de serviços essenciais como saúde, educação, segurança, transporte, creches etc) e pobreza extrema (fome, desnutrição, miséria, falta de água tratada, esgoto a céu aberto), descasos que figuram nas estatísticas pelo mundo afora, sem distinção de país ou continente, fazendo com que o combate à miséria e a fome, pasmem, sejam objetivos constitucionais de muitos países (como o Brasil), bem como arrolados no catálogo dos ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável do milênio da ONU, que dada a sua urgência e importância – [mas que opróbrio, que vergonha, que falta de solidariedade, de humanidade, de fraternidade humana] – já figurava como o primeiro dos objetivos traçados pela Carta Escrita em Nova Iorque, no ano 2000, mas que foram reprisados em 2015[151] com a intenção de serem alcançados até 2030.[152] Ora, se o tempo for precioso a quem esteja morrendo de fome, até lá,

---

[151] Lê-se no preâmbulo da nova Carta: entre os dias 25 e 27 de setembro, mais de 150 líderes mundiais reuniram-se na sede da ONU, em Nova York, para adotar formalmente uma nova agenda de desenvolvimento sustentável. Esta agenda é formada pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que devem ser implementados por todos os países do mundo durante os próximos 15 anos, até 2030. Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Disponível em: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 3 jun. 2018.

[152] RÉMOND, René. Introdução **à história de nosso tempo:** O Antigo Regime e a Revolução (1750-1815). Tradução de Frederico Pessoa de Barros. São Paulo: Cultrix, v. I, 1974 - A. 163 p. p. 131.

miríades e miríades de membros da nossa “família humana” serão dizimados pela fome. Não há tempo a perder, urge, sem mais tardança, a implantação de governança de toda ordem no setor público, incontinenti.

A propósito disso, resta observar que nem todas as misérias que assolam as pessoas em países emergentes decorrem das deficiências jurídico-econômicas do Estado social provedor no tocante à insuficiente seguridade das garantias mínimas de sobrevivência, estando a pobreza imbricadamente ligada também aos problemas de ordem ambiental, cultural e econômicas. Nesse sentido, aludem Bedlin e Garcia que

> A pobreza não está só vinculada aos critérios sociais de insuficiência de garantias mínimas, mas também, consequentemente, a critérios ambientais e econômicos. Quanto menor a renda, menor o desenvolvimento social, menor será a preocupação com o meio ambiente. Um cidadão que vive em condições mínimas de sobrevivência, não estará preocupado com a proteção ambiental e sim com o sustento de sua família, sendo indiferente para este se suas atividades laborais degradam ou não o meio ambiente.[153]

Apesar de tudo, ainda há esperança na Terra diante da previsível e possível superação deste Estado nacional débil, o que fica por conta da solidariedade social como atributo dos povos de bem. A boa nova é a boa Governança pública, e somente ela, desencadeada a partir de um propósito comum integrado, inovador, catalisador, proativo e transformador, pode quebrar o paradigma da má gestão e da corrupção estatal, e fortalecer o poder público (Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Defensoria Pública). É preciso aprender com as ETN’s.

Governança inovadora e transformadora na sua forma de atuar (com atores públicos e privados no mesmo palco, com o mesmo enredo, cada qual tocando o seu diferente instrumento orquestral, no mesmo tom, ritmo e harmonia) para que o

---

Logo após a Revolução Francesa, com seu ideário de Liberdade, Igualdade e Fraternidade, ocorre a expansão de responsabilidades do Estado, passando a ser um dos seus objetivos o encontro da felicidade do indivíduo. Rémond, comentando sobre isso, registra que: “A afirmação de que a felicidade é um direito do indivíduo e uma responsabilidade do Estado estende ao infinito o domínio das atribuições públicas. Se os cidadãos são infelizes, os poderes públicos são considerados parcialmente responsáveis por isso, e cabe portanto a eles fazer de modo que a situação se modifique”.

[153] BEDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Revista Eletrônica Direito e Política.** Itajaí, v. 6, n. 2, p. 419 - 441, 2º quadrimestre de 2011. p. 431.

Estado possa superar as suas fraquezas e atender adequada e satisfatoriamente ao seu fim precípuo, *id est,* o bem-estar de todos, atendendo necessidades prementes ao combate contra a fome, a desnutrição, a pobreza, a miséria, e toda sorte de mazelas decorrentes das escancaradas desigualdades sociais que assolam o mundo e obstam a consecução do cumprimento do desiderato precípuo do Estado, o tão desejado bem comum, que só pode ser propiciado num meio ambiente sadio e intertemporal, governando-se estrategicamente no presente, com os olhos voltados ao futuro.

Para além da mera participação dos atores estatais, outros atores da sociedade civil e organizações não governamentais podem e devem, em consórcio de propósitos, entrar no palco e serem protagonistas desse enredo a ser cooperativamente interpretado, em solidariedade[154] contemplativa para o bem e para o futuro da humanidade, principalmente no tocante às questões ambientais periclitantes.

Assim, é certo que a Governança da Sustentabilidade para além da ambiental, em todas as suas múltiplas dimensões que abrangem todas as áreas da Administração, posto que a Sustentabilidade, por ter natural caráter multifário, denota que a boa Governança a ela destinada, como aqui se apregoa no seu viés ambiental, num mútuo esforço de cooperação pode muito em seus benévolos efeitos sociais para o atingimento do bem comum, no interesse dos Estados e dos cidadãos.

Como assinala Gonçalves, no tocante ao sistema político, o século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, dá mostras de esforços crescentes

---

[154] Em excelente trabalho, Garcia e Garcia destacam importantes conceitos de solidariedade em Real Ferrer, Mateo, Bodnar, Sarlet e Fensterseifer. “Segue pois: Real Ferrer (2003, p. 123-179) conceitua a solidariedade e o atuar solidário como uma técnica necessária para materializar o materialmente inexistente, mas latente Contrato Social que está na origem a sociedade politicamente organizada dessa comunidade de interesses que é o Estado. Martín Mateo (1998, p. 48) explana que a solidariedade deve ser um imperativo não somente ético, mas também prático imposto pela base internacional da maioria dos sistemas naturais e pela necessidade de limitar, no campo do desenvolvimento sustentável um excessivo uso dos recursos. Corroborando tal pensamento os estudos de Bodnar (2016, p. 143-171), que destaca o fato de que a solidariedade contempla um substrato ético, pois é valor fundamental para organização e harmonia das relações entre os seres humanos, o entorno e o porvir. Sarlet e Fensterseifer (2013, p. 56) comentam que ela expressa a necessidade (dever na forma jurídica) fundamental de coexistência do ser humano na sociedade, formatando a teia de relações intersubjetivas e sociais que se traça, no espaço da comunidade estatal”. In: GARCIA, Heloise Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A Construção de um Conceito de Sustentabilidade Solidária: Contribuições Teóricas para o Alcance do Socioambientalismo. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**. Curitiba | v. 2 | n. 2 | p. 147 - 168 | Jul/Dez. 2016. p.160-161.

de cooperação entre os sistemas políticos dos Estados nacionais, “com a criação da ONU como forma de evitar novas guerras e promover os direitos humanos”, sendo que também a União Europeia e o surgimento de vários blocos econômicos e alianças militares igualmente atestam a importância e a necessidade dessa coordenação internacional. Registra ainda que novos problemas de configuração transnacional (a exemplo da poluição ambiental, migração internacional, globalização dos mercados e internacionalização das corporações) reforçam a necessidade de resolução dos conflitos, e conclui que “todo esse movimento resultou na limitação da competência, mandato e autoridade dos Estados nacionais”.[155]

Ora, quando há limite de autoridade no espaço nacional, há logicamente limitação de poder soberano se não estiver o Estado agindo por livre vontade para acomodação de interesses transnacionais. Por óbvio, antes desta Globalização que ora avassala o mundo atual, toda decisão política internacional se fazia com base na absoluta Soberania dos Estados nacionais. A esse respeito, as palavras de Pierik retratam fidedignamente esse cenário, ao descrever que

> desde o Pacto de Westfalia (1648), predominou uma ordem política na qual a soberania do Estado-nação era absoluta e incontrastável. A visão realista sobre política internacional segue essa vertente e pode ser sumarizada da seguinte forma: o mundo está dividido em territórios claramente demarcados, cada um deles com seu governo soberano reconhecido como tal pelos outros governos, tendo jurisdição plena sobre as pessoas e recursos dentro de seus domínios”.[156]

Arrimado nessa descrição amiúde de Pierik, afirma Gonçalves[157] que com o advento da “globalização ocorrem mudanças nesse paradigma, no que há de se concordar, não para a abolição da soberania e extinção do papel e função do Estado, mas para sua reconfiguração”.[158]

---

[155] GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011. p. 35.

[156] PIERIK, Roland. **Globalization and Global Governance**: A Conceptual Analysis. In: W. P. Heere. (Ed), From government to governance: The Growing Impact os Non-State Actors on the International and European Legal System. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 458.

[157] GONÇALVES, Alcindo. Soberania, globalização e direitos humanos. *In* DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Coord.). **Globalização e soberania.** Curitiba: Juruá, 2004. p. 15 - 32.

[158] GONÇALVES, Alcindo. Soberania, globalização e direitos humanos. *In* DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Coord.). **Globalização e soberania.** Curitiba: Juruá, 2004. p. 35.

Com base na sua experiência ao longo de décadas como diplomata e na ocupação de cargos de alto escalão norte-americano, Kissinger[159] contextualizando a história francesa dos tempos do cardeal Richelieu, conhecido como "eminência vermelha" por causa da simbologia do poder eclesiástico dos seus heráldicos trajes sacerdotais, na condução da política externa francesa tinha como estrela-guia o interesse nacional, o que mais tarde se denominou raison d'Etat*,* anotando que seria esta "razão do Estado"[160] a unidade básica das relações internacionais, ao registrar que

> num período de convulsão geral, um país que conserva a autoridade no plano interno se encontra numa posição de explorar o caos nos Estados vizinhos para atingir outros objetivos internacionais [...]. O poder real continuaria a ser exercido pelo rei enquanto símbolo do Estado soberano e uma expressão do interesse nacional.

Dois chanceleres prussianos do século XIX, Metternich e Bismarck, importantes estadistas que conceberam distintas externalizações no tocante ao entendimento do interesse nacional (na comunidade internacional), ambos conhecidos como "mestres da manipulação do poder" acabaram influenciando a Europa, cujas concepções se espraiaram pelo mundo. Enquanto Bismarck[161] adotava uma linha dura e rejeitava a crença de que o poder estatal pudesse ser limitado por algum principio superior, como o interesse de outro Estado ou a solidariedade, apregoando que somente o uso cauteloso e hábil do medo pode

---

[159] KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. Trad. Cláudio Figueiredo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015. p. 28. Aduzia Metternich que "os grandes axiomas da ciência politica deriva do reconhecimento dos verdadeiros interesses de todos os Estados: é do interesse geral que a garantia da existência seja encontrada, enquanto os interesses particulares – o cultivo dos quais é considerado sabedoria politica por homens irrequietos e de visão curta – são apenas de importância secundária. A história moderna demonstra aplicação do princípio da solidariedade e equilíbrio [...] e dos esforços unidos dos estados [...] para conseguir o retorno à lei comum".

[160] Paulo Cruz registra que Norbert Bilbeny em sua obra "Politique sin Estado" ensaia um ordenamento transnacional democrático criticando a "razão de Estado". Para Bilbeny, onde há "razão de Estado prevalece a autocracia sobre a Democracia e o perigo de guerras sobre a garantia da paz> Ele mostra que Kant imaginou uma "civitas gentium" ou união de povos da terra numa perspectiva de uma "federação da paz" e não de um autocontraditório "Estado de povos". In CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 54 - 55.

[161]KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. p. 81. Uma máxima autoria de Bismarck expressava muito bem isso: "Uma política sentimental não conhece a reciprocidade. [...] Todo governo procura os critérios de suas ações apenas nos seus interesses, por mais que possa disfarçá-los com deduções legais. [...] A única base saudável sobre a qual uma grande potência pode estabelecer o seu poder [...] é o egoísmo e não o romantismo. Gratidão e confiança não trarão um único homem para o nosso campo ao nosso lado; só o medo fará isso, se nós o usarmos com cautela e habilidade".

estabelecer o poder das nações, Metternich[162] acreditava que a ordem em ambiente exógeno emerge não tanto da busca do interesse nacional, mas para, além disso, como da capacidade de associá-lo ao interesse dos outros Estados, agindo em reciprocidade e solidariedade equilibrada.

É possível que no mundo atual repleto de ebulições tal qual ocorria naquela época na Europa Central, possa servir de experiência para que se acredite e use o medo comum – de que falava Bismarck - que assola a humanidade na falta de segurança de um futuro de vida preservada no planeta, neste conturbado mundo cibernético sem fronteiras da hodierna sociedade, possa ser utilizada a concepção solidária de Metternich para o alcance de interesses recíprocos em espaços territoriais recíprocos, onde prevaleçam o interesse de todos os Estados, para além do interesse nacional, como asseverou, e não somente o interesse de uma nação, pois todos pertencem à grande família denominada humanidade que deve aprender a praticar a solidariedade para a melhoria global de qualidade de vida e o equilíbrio do meio ambiente planetário, para o bem da humanidade. Difícil, entretanto, é abrir mão de parcela de poder em prol da família humana, quando promana o interesse nacional ou capitalista egoístico.

Arrimado na proposição de Benayon dando conta que as ETN's reinam no mundo dos oligopólios e comandam a organização social e política, é possível extrair dessa concepção que o real poder dos Estados nacionais é essencialmente o econômico em todas as suas vertentes, quando se constata um Estado politicamente cada vez mais frouxo no uso do poder que lhe é inerente no tocante ao atendimento dos interesses nacionais no seu próprio território, em favor do seu próprio povo, que independentemente do tamanho geográfico não é suficiente para conter o tsunami da Globalização, e fazer valer a vontade democrática em seu território.[163]

Mesmo com todos os problemas advindos da Globalização, não se pode prever o fim do Estado em si mesmo, mas o seu ressurgimento revigorado, como aduz Gonçalves, para fazer frente aos novos desafios transfronteiriços que já assolam a humanidade.

---

[162] KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. p. 80.
[163] BENAYON, Adriano. **Globalização versus Desenvolvimento**. p. 255.

Há que se conceber, mesmo porque se acredita estar em gestação, uma nova soberania global exercitada em cooperação, com fundamento em uma sociedade global e no bojo de uma economia global, pautado na efetiva cooperação entre os povos para que sejam solucionadas as controvérsias transfronteiriças, isso precipuamente no tocante aos novos direitos que surgem nesta, já denominada por alguns, era pós-digital.

É possível que os Estados somados possam (juntos), unidos num espaço transnacional numa coalização de força e poder solidarizados, conduzir a família humana na terra em segurança rumo ao futuro sadio e sustentável, o que um só, por mais forte que seja, por mais poderoso que seja, mesmo sendo uma potência bélica mundial, não pode, uma vez que se encontra limitado pelos poderes ilimitados da Globalização de tudo, da internet que desconhece as fronteiras físicas, não respeita hierarquia e ordem estatal, e ameaçam até mesmo os poderosos e antes indecifráveis sistemas de segurança das nações mais poderosas da Terra. Não se olvide que a inserção de um simples vírus virtual em um computador pode conter um imensurável poder destrutivo de um sistema (defesa, bélico, aéreo, bancário, de distribuição de água, geração de energia, hospitalar, de transporte, etc.) o que pode gerar consequências de cunho individual, coletivo, nacional ou até mesmo internacional, podendo ser mais lúgubre à humanidade que a peste negra, a letal epidemia que dizimou 1/3 da população europeia em meados do século XIV.[164]

Ora, uma ação virtual danosa em rede, partindo de qualquer lugar do planeta, pode provocar uma verdadeira guerra virtual, lançar mísseis e bombas atômicas potentes, pode enfraquecer o sistema de defesa de uma grande potência, pode paralisar aeroportos, desabastecer cidades com alimentos, água, luz, telefone, pode parar hospitais, privar o sistema financeiro mundial de fazer operações cotidianas, enfim, pode provocar uma catástrofe planetária, pois os Estados

---

[164] Calcula-se que entre os anos de 1347 e 1351, um terço dos moradores da Europa morreu devido à chamada peste negra. Estima-se que entre 30 milhões e 50 milhões de europeus sucumbiram à doença. Mas os cientistas nunca tinham entendido qual foi o causador exato da doença. Agora, pesquisadores das universidades McMaster (Canadá) e de Tubingen (Alemanha) afirmam ter confirmado através de um novo método de análise de DNA a hipótese de que o causador foi a bactéria *Yersinia pestis* (causadora da peste bubônica moderna), mais exatamente uma variedade extinta. In SCHUENEMANNA, Verena J.; BOSB, Kirsten; DEWITTEC, Sharon; SCHMEDESD, Sarah; JAMIESONB, Joslyn; MITTNIKA, Alissa; FORRESTB, Stephen; COOMBESE, Brian K.; WOODFG, James W.; EARNEH, David J. D.; WHITEI, William; KRAUSEA, Johannes, and POINARB, Hendrik N. **Targeted enrichment of ancient pathogens yielding the pPCP1 plasmid of Yersinia pestis from victims of the Black Death**. Edited by Francisco Mauro Salzano, Instituto de Biociências, Porto Alegre, RS, Brazil, and approved July 22, 2011 (received for review March 30, 2011). p. 1 - 7.

nacionais ainda não estão preparados o suficiente para enfrentar fática e juridicamente situações tão extremas ocorridas em um mundo fenomênico qualificado de cibernético.

Toda ordenação do Estado, pelo menos na maioria dos Estados Democráticos de Direito na sua atual configuração, está e deve estar fulcrada no ponto de equilíbrio do poder. Na balança da justiça, donde vigora a ordem jurídica interna, ou juridificação habermasiana, em cujos pratos são sopesados os direitos de uns em face dos de outros, afastando a autotutela e resolvendo-se por jurisdição os conflitos sociais. Mas, diante da insuficiência do Estado, há fortes demandas populares para a sua reconfiguração, vozes das ruas que postulam sua refundação e sua renovação na forma de atuar na resolução das agitações e no suprimento das insatisfações da coletividade.[165]

No aparelho burocrático-administrativo da maioria dos Estados Constitucionais Modernos, por óbvio como ocorre no Brasil e noutros países periféricos, seja pela deficiência e insuficiência de gestão, seja pela ausência completa de Governança, constata-se o desiquilíbrio e a falta de prestação de serviços adequados à população, bem como a efetiva garantia dos direitos fundamentais, mesmo os enunciados na norma constitucional, a exemplo dos novos direitos da Sustentabilidade Ambiental, pois que se não prestam adequadamente nem os serviços básicos de saúde, elementares de educação e imprescindíveis à segurança, por exemplo, muito menos prestam à garantização dos de terceira geração, como os relacionados ao meio ambiente e outros transindividuais e homogêneos.

Mesmo a novas proposições de bem administrar a coisa pública, com as concepções modistas da nova gestão pública (*New Public Management*) ou da gestão pública empreendedora em Osbone e Ted Gaeber[166] no “reinventando o

---

[165] MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe.** São Paulo. Martin Claret, 2002. p. 119-120. Maquiavel afirma a respeito da refundação do Estado: “Se, na agitação e no confronto das demandas, das ambições e das paixões, não é possível a instauração de uma república perpétua, a perpetuidade de sua renovação e de sua reforma é possível. O princípio da fundação torna-se o princípio da re-fundação e da dinâmica”.

[166] OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília: Editora MH Comunicação, 8ª edição, 1992. Para aprofundamento da temática no tocante às novas formas de condução dos negócios do Estado de modo eficiente e eficaz, recomenda-se a pesquisa desta obra, com a proposta dos autores de uma rediscussão das questões de governo a partir de tendências e teorias recentes no campo da administração, nas concepções de autores consagrados da área da administração, tais como: Peter Drocker, Tom Peters, Robert Waterman, E. S. Savas, Ted Kolderie, J.

governo” com a proposição de uma estrutura mais eficiente e eficaz, ou ainda das mais recentes receitas de e-gov (Electronic Government), ainda assim não se encontrou ressonância para impor uma fórmula eficiente e eficaz de administração pública que conduza à governabilidade, onde o poder de governar esteja firmado na legitimidade popular, o que faz com que a democracia representativa não atenda a contento e adequadamente as necessidades da população, apesar de alguns esforços isolados.

Falando a esse respeito da cooperação como princípio constitucional correlacionado com a questão ambiental e com a Soberania do Estado, Santilli[167] observa com especificidade invulgar que

> o princípio da cooperação impõe uma política de cooperação entre os Estados e os diferentes atores sociais, pois os danos ambientais não respeitam fronteiras políticas e administrativas e têm dimensões transfronteiriças. A cooperação entre os Estados para a proteção ambiental implica uma soberania mais solidária.

Quando se trata de cooperação científica entre os estados com o escopo de melhorar a capacidade das nações no tocante à melhoria de vida das pessoas, por meio do desenvolvimento econômico que resulte em benefícios sustentáveis, não há falar em óbices dogmáticos, pois a evolução da ciência não conhece fronteiras, valendo parafrasear Pasteur para quem: *“*A ciência não tem Pátria”.

Logo, compartilha-se do entendimento de que a Soberania como elemento formador do Estado Constitucional Moderno, não pode e não deve, definitivamente, constituir-se em óbice para o exercício efetivo da Governança Ambiental nos espaços transnacionais. Acredita-se ser perfeitamente factível utilizar-se da Soberania compartilhada, pautada na solidariedade e na cooperação, em prol de toda a humanidade na preservação da vida planetária, longe, pois, de significar a perda do poder soberano, mas de naturalmente agir com e respeitar os outros

---

Q. Wilson, Alvin Toffler e W. Edwards Deming. Na obra propõem os autores a necessidade de um decálogo governamental, compreendendo: (i) um governo catalisador; (ii) um governo que pertença à comunidade; (iii) um governo competitivo; (iv) um governo voltado para sua missão; (v) um governo orientado para resultados; (vi) um governo voltado para os cidadãos, não para a burocracia; (vii) um governo empreendedor; (viii) um governo pró-ativo; (ix) um governo descentralizado; (x) um governo que alavanque mudanças através do mercado. Este pesquisador acredita que isso é plenamente possível mediante atitudes firmes dos principais do Estado para estruturar e implementar a governança pública em todos os setores da administração.

[167] SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos.** São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 64.

Estados soberanos, uma vez que a preservação do meio ambiente multidimensional é responsabilidade de cada país, individual e comunitariamente, posto que a Terra, independentemente dos marcos fronteiriços, é o lar que abriga a família humana.

## 1.1. ESPAÇOS TRANSNACIONAIS

Antes de se tratar do espaço transnacional, no propósito de situar o Estado Constitucional Moderno em seu estágio atual no contexto transnacional e global, necessário se faz dedicar-se à árdua tarefa de traçar uma abordagem conceitual semântica monossêmica dos vocábulos transnacionalidade, globalização, mundialização, planetarização, comunidade mundial e aldeia global, pelo menos no âmbito do sentido que se pretende empregar neste trabalho, eis que grassam não poucas equivocidades como também similitudes terminológicas na utilização destas palavras pelos estudiosos. Há quem opte pela sinonímia globalismo de viés político.

Interessa, destarte, indagar se são sinonímias ou antonímias, isso é claro, dependendo do objeto a ser perquirido e de que sejam os pesquisadores juristas, economistas, sociólogos, antropólogos, biólogos, ambientalistas, empresários, políticos, financistas, internacionalistas, consultores da ONU, no que depende também do escopo a ser perseguido e da ciência de que se ocupa, uma vez que as concepções ainda estão em fase de construção, que em uma analogia, pode ser visto o quadro como a confusão que se observa num canteiro de obra inacabada, num estágio de projeto em execução que ainda não se permite visualizar com clareza o edifício pronto, o que não significa não esteja sendo edificado.

Contudo, desde já se faz necessário consignar no que interessa a esta pesquisa, a relação dessas terminologias com o significado casado com a tese aqui defendida, ou seja, a responsabilidade pela governança da sustentabilidade em sua dimensão ambiental num espaço físico que transborda o nacional (transnacional ou global), sem descurar-se de outras significações imbricadas cientificamente que possam corroborar ao desiderato finalístico perseguido, qual seja, buscar a significação científica da palavra que melhor se adequa às considerações expendidas ao longo do texto a porvir produzido, levando em conta para este intento, outros conceitos operacionais relacionados, de modo, portanto, entrelaçado, tais como, e precipuamente no tocante aos Estados Nacionais e Transnacionais, Sustentabilidade Ambiental, Governança Global, Entidades Fiscalizadoras

Superiores, Auditorias ambientais em espaços transnacionais e a correlação com o desenvolvimento econômico sustentável protetivo ao meio ambiente saudável e disponível às presentes e futuras gerações.

### 1.2.1 Abordagens Terminológicas e Semânticas: Globalização, Mundialização, Planetarização, Comunidade Mundial, Aldeia Global e Transnacionalidade

Assim, com o objetivo de disponibilizar uma informação basilar, inicia-se como precedente necessário, a abordagem dos significados obtidos em dicionários vernacular, para depois, ao longo do texto, como consequente necessário, a abordagem integrada desses institutos a outros conceitos operacionais doutrinariamente trabalhados na tese.

Nesse desiderato, inicia-se tratando da (i) Globalização, que merece destaque especial por ser um termo bastante utilizado na dimensionalidade econômica; em seguida da (ii) Mundialização; (iii) da Planetarização; depois da (iv) Comunidade Mundial; (v) Aldeia Global, e, finalmente, dada a sua importância na imbricação com os próximos capítulos, da (vi) Transnacionalidade, a que se dedica com mais pormenores, por se tratar de um dos conceitos operacionais mais importantes para o deslinde da tese proposta, sem oldivar-se da completude textual que se faz ao fim deste capítulo, quando são tratados os Espaços Transnacionais. Desta forma, os conceitos operacionais a que mais se dedica, envolve a Globalização e a Transnacionalidade, para a sequencial abordagem da Governança Transnacional da Sustentabilidade o que se trata com mais acuidade nos capítulos vindouros. Veja-se:

#### 1.2.1.1 Globalização

O termo se refere àquilo ou o que se estende por todo o globo terrestre, tratando-se, pois, do ato ou efeito de globalizar, que constitui fenômeno de integração mundial de comunicação, informação, geralmente utilizado na área dos mercados, portanto, com viés econômico.[168]

---

[168] O primeiro globo terrestre foi criado em 1492, por Martin Behaim, com a ajuda do pintor Georg Glockendon. Behaim. Behaim era conhecido era um navegador alemão, comerciante e fabricante de

Do ponto de vista econômico-político é a união dos mercados de diferentes países e a quebra de fronteiras entre esses mercados. No campo sociológico e das comunicações é o processo pelo qual a arte, a cultura, a música, o comportamento, o vestuário dos indivíduos de um país sofrem e assimilam as influências de outros, devido ao desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, tornando o mundo unificado em uma grande "aldeia global", termo utilizado pioneiramente pelo escritor canadense Marshall McLuhan (1911-1980) nos anos 1960.[169]

Em que pese ser utilizado o termo para descrever outros cenários, a exemplo do esportivo, cultural, político, tecnológico, é na economia que o termo encontra indissociabilidade, dado ao processo de crescente interdependência da produção e dos mercados entre os países e o surgimento das empresas multinacionais e transnacionais, bem como a contemplação econômica e movimentação financeira em escala planetária. Daí que não existe um conceito único, exclusivo para esta ou aquela área do conhecimento humano ao termo globalização, que também contempla sinonímias ao gosto dos cientistas, em consonância com a abrangência que se pretende alcançar.

Em verdade não há como precisar o surgimento histórico da Globalização, se se trata de evento recente ou mais antigo. Entretanto é perfeitamente factível acreditar que, numa concepção mais vetusta, o fenômeno tenha surgido com o advento dos domínios imperiais, onde impérios poderosos (Asteca, Sumério, Assírio, Egípcio, Grego, Persa, Macedônico, Romano e Bizantino)[170], após conquistar novos territórios os mantinham pela força militar de seus exércitos, nomeando administradores locais, numa governança embrionária, impondo restrições intestinas

---

mapas. Ele trabalhou em Nuremberg, na Alemanha e nomeou seu globo de *"Nurnberg Terrestre Globe"*. É amplamente conhecido como o Erdapfel, que significa 'terra maçã', e o mundo foi criado com duas metades de uma bola de linho laminada, reforçada com madeira e, em seguida, sobreposta com um mapa pintado, cortesia de Glockendon. Esse globo exclui as Américas, já que Colombo ainda não havia retornado à Espanha antes que o globo fosse criado. NET NATURE WORDPRESS. Projeto Digital Behaim. Disponível em: <https://netnature.wordpress.com/2017/07/03/o-globo-terrestre-mais-velho-erdapfel-ou-terra-maca-feito-em-1492/>. Acesso em: 28 fev. 2018.

169 In GOMES, Márcia: LONDERO, Rodolfo Rorato; NASCIMENTO, Michelle Araújo do. **McLuahan e neuromancer**: aldeia global e outros conceitos no imaginário cyberpunk. Revista FAMECOS, n. 38, Abr. de 2009. p. 111 - 117. Publicação quadrimestral do Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PPGCOM/PUCRS. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 111.

170 NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 178. Na obra citada, o ministro do TCU, Augusto Nardes, fala de uma rudimentar governança exercida pelas lideranças locais nos espaços conquistados, através de mecanismos de delegação e controle de domínio pela força para a garantia dos territórios ocupados.

mediante ações globalizantes aos povos conquistados, o que pode ser facilmente constatado pelas históricas conquistas bélicas globais desde Alexandre, “o Grande” a Napoleão Bonaparte.

Outro fato que pode ser considerado relevante, no entendimento deste pesquisador, fica por conta da Globalização derivada das grandes descobertas portuguesas e espanholas no novo mundo, sendo, pois, produto do capitalismo europeu a partir do século XV, quando há o início da ocupação territorial das novas colonias impostas pela força, em detrimento dos povos originários do continente americano, com fortes repercussões de ordem cultural, social, política e ambiental, impostos, no início, por portugueses e espanhóis e, mais tarde, como registra a história, por outras nações colonizantes, como a França, Alemanha, Inglaterra, Holanda, etc., seja na América, Ásia, África e Oceania, que inclusive desencadeou o consequente processo de escravatura, primeiro dos índios e depois dos negros, em uma reprochável exploração do homem pelo homem, em um nítido cenário explorador da natureza e dos homens que só beneficiou os ricos em desfavor dos pobres.

Vislumbrava-se, pois, um cenário ocupacional dominador em que a natureza é destruída para dar lugar a uma cadeia produtiva desenfreada pela descomedida ação e ambição, sem pautar-se pela ética e respeito humano, o que de certa forma ainda ocorre hoje com roupagem moderna, mediante domínios políticos, financeiros, bélicos e midiáticos para escravizar a consciência e encarcerar a opinião dos menos favorecidos por meio da evoluída mídia eletrônica massificada a serviço dos grandes grupos sediados nos países centrais.

Desde tempos historicamente imemoriais, o modo de agir imperialista por meio do poder duro para a conquista de territórios nacionais é o mesmo, o que muda é a forma, a roupagem e as armas utilizadas. Aquilo que antes se fazia pelo potencial poder destrutivo e intimidador das armas bélicas, hoje se faz pela imensurável força da tecnologia da informação, por meio do poder brando (que conquista mentes e corações por meio da mídia, propaganda e markenting), mas descomunal, das comunicações e mediante o irrefutável e crescente poder econômico que impõe cada vez mais o enfraquecimento dos Estados nacionais e seus dirigentes, que sem resistência cedem espaço para os intentos dos grandes conglomerados econômicos globais.

Em que pese este trabalho ser mais propriamente de cunho jurídico, dada a inter, multi e transdisciplinaridade que, imbricadamente, informam a matéria, pois a sustentabilidade também possui, além de outras, dimensão econômica, necessário se faz a abordagem no bojo do desenvolvimento econômico sustentável.

A ONU, por exemplo, utiliza o termo Globalização em suas análises político-econômicas contidas nos seus documentos oficiais, a exemplo da linguagem e conteúdo utilizados no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997[171], cujo capítulo quatro intitula-se Globalization - poor nations, poor people (Globalização - nações pobres, pessoas pobres), produzido pelo UNDP - United Nations Development Programme (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas), que de perto interessa ao contexto de desenvolvimento sustentável abordado ao longo deste trabalho.

Por decorrência de implicações advindas da Globalização, o documento trata de questoes globais, como as disparidades socioeconomicas existentes entre pobres e ricos e aponta pontos fracos e fortes diagnosticados pelo estudo dicotômico PIB x IDH, estabelece o ranking mundial dos paises (ricos e pobres) e aponta alguns conselhos aos países periféricos. Depreende-se do teor documental a necessidade de IDEs – Investimentos Diretos Estrangeiros, sob controle dos Estados, nos meios de produção dos países periféricos com transferência de tecnologia, visando a geração de emprego e renda, crescimento do PIB, melhoria do IDH, redução da marginalização e pobreza, com a revisão do endividamento.

O documento oficial da ONU, reconhece que a Globalização interfere e impõe profundas implicações para os Estados nacionais, porque em todo lugar, “o imperativo liberal exigiu um encolhimento de envolvimento do Estado na vida nacional, produzindo uma onda de privatizações de empresas públicas e, em geral, cortes de empregos”. Também afirma que em todos os países do mundo que aderiram a esse modelo, “a abertura dos mercados financeiros impõe limitação à capacidade dos governos nacionais em controlar deficits”, provocando, consequentemente, a redução dos recursos orçamentários que financiam os dispêndios na área da saúde, na educação e nos programas sociais que despendem com subsídios alimentares que beneficiam as pessoas mais pobres, como vem

---

[171] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme (UNDP). **HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1997**. New York: Oxford University Press, 1997. Chapter Four. Globalization - poor nations, poor people, p. 82 - 91.

sistematicamente ocorrendo no Brasil e em outros países de economia periférica, aponta o documento.[172]

Na sequência, o documento aponta ações estratégicas para a sobrevivência dos Estados no mundo Globalizado. Dentre essas ações recomendadas pela ONU, destacam-se cinco, que de modo resumido são: (i) Gerenciamento do comércio e dos fluxos de capital de modo mais cuidadoso, com alguma intervenção nas indústrias potencialmente viáveis e gestão do investimento estrangeiro direto; (ii) Investir em educação, ciencia e tecnologia a fim de elevar o nível do capital humano; (iii) Incentivar o empreendedorismo e a competitividade, por meio de políticas protetivas voltadas ao desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas que geram a maior parte dos empregos formais; (iv) Gerenciar e adotar a tecnologia que realmente importa ao mercado local, pois as vezes a tecnologia desenvolvida em outro lugar não atende as necessidades da atividade econômica e impõem elevado custo de aquisição, customização e manutenção de sistemas; (v) Melhorar a governança pública, pois a "boa governança" é vital não apenas para garantir a regra ou a lei, mas também para manter e expandir a infraestrutura social e econômica, ressaltando que os esforços nacionais proativos de governança são essenciais para que haja redução da miséria e da pobreza[173] no mundo globalizado.[174]

Depreende-se do documento que a integração global de hoje está a limpar as fronteiras nacionais e engessar as políticas nacionais, e que se faz necessário a implantação de um sistema de Governança de políticas transnacionais e globais para fazer com que os mercados funcionem para as pessoas, e não as pessoas para os mercados, como se constata no atual modelo.[175]

Para que haja aproveitamento de oportunidades pelos paises em desenvolvimento no seio da Globalização, apontam-se algumas necessidades que

---

[172] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme (UNDP). **HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1997**. p. 88.

[173] Todos os países, todos os líderes mundiais, todos os homens, devem se esforçar solidariamente para redução da pobreza no mundo, no que importa relembrar nesta quadra histórica quando se fala nos ODS, a importante e tão presente a lição legada por John Fitzgerald Kennedy, quando inspiradamente aduziu: "Se a sociedade livre não sabe ou não quer ajudar os muitos que são pobres, acabará não podendo salvar os poucos que são ricos".

[174] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme (UNDP). **HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1997**. Chapter Four. Globalization - poor nations, poor people, p. 90 - 91.

[175] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme (UNDP). **HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1997**. p. 91.

para ser satisfeitas, segundo a ONU demandam: (i) uma política mais solidária e criação de um ambiente para a erradicação da pobreza; (ii) um ambiente institucional mais justo para o comércio global; (iii) um sistema de incentivo que, evitando regulamentos excessivos, possa encorajar corporações multinacionais a atuarem na redução da pobreza; (iv) a coordenação internacional também é necessária com o fim de evitar corridas para atração de investidores com o oferecimento generoso de incentivos fiscais; (v) suporte seletivo para tecnologia global e investimentos na educação, pesquisa, ciência e tecnologia; (vi) ação urgente no tocante à dívida global dos países pobres que se encontram sufocados pelo pagamento dos juros e encargos da dívida; e (vii) melhorar o acesso a financiamentos equitativos aos países pobres, mediante políticas públicas orientadas para o desenvolvimento humano e erradicação da pobreza.[176]

Ao tratar do assunto, Benayon[177], fala dos centros mundiais de poder[178], e mesmo que defenda posições estatais de Soberania com viés mais nacionalista, aponta que a maior consequência para a pobreza e injusta distribuição de renda decorrente da Globalização econômica aos países periféricos está na forma com que as ETNs deixam de transferir tecnologia às empresas domésticas e do modo que transferem ao exterior (paises centrais sedes das ETNs) os lucros obtidos no mercado interno e os auferidos com a exportação, enriquecendo cada vez mais os países ricos e seus habitantes, em detrimento dos “habitantes pobres” das “nações pobres”. Assim se manifesta o economista tanto no que se refere ao poder político das ETNs, quanto no seu entendimento nacionalista, ao assinalar com relação ao Brasil, por exemplo, a necessidade de o país recuperar a sua soberania, ao afirmar categoricamente que

---

[176] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme (UNDP). **HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1997**. Chapter Four. Globalization - poor nations, poor people, p. 91 - 93.

[177] BENAYON, Adriano. **Globalização versus Desenvolvimento**. p. 21 - 22.

[178] BENAYON, Adriano. **Globalização versus Desenvolvimento**. p. 29. Para o autor “hoje há três centros mundiais de poder industrial e tecnológico: EUA, Japão e Alemanha. A Inglaterra, após perder espaço, antes, durante e depois da Segunda Guerra Mundial, retoma posição de destaque no centro, sobretudo nas finanças e bancos, em função da expansão das bases *offshore* (xenomercados, i.e., ativos financeiros denominados em moedas estrangeiras) das quais, Londres é a 1ª, seguida de Zurique e Suíça [...]. No Ranking de 1997 das 1000 maiores empresas, tinha os EUA – 447; Japão – 182; Grã-Bretanha – 95; Alemanha – 42; França – 41; Canadá – 31; Países Baixos – 23; Suécia – 20; Hong Kong – 20; Suíça – 19; Austrália – 18; Bélgica – 14; Itália – 13; Espanha – 12; Cingapura – 11”.

> [...] quem controla os mercados e a produção domina também o poder político do país onde isso ocorre. [...] Se é verdade que as ETNs trazem capital e tecnologia – e elas declaram que, há 50 anos, "acreditar e investir no Brasil" – como foi possível a explosão da miséria e das dívidas? (Combinando capital e tecnologia com os recursos naturais e humanos, a propriedade já teria suplantrado a dos Estados Unidos).
> [...] O Brasil precisa, para recuperar a soberania perdida, formar a consciência nacional, bloqueada pela mídia, e reequipar as Forças Armadas, virtuamente sucateadas, como os demais instrumentos de poder nacional.

Decerto inspirado em Huntington, Cruz, ao revés da concepção de uma Globalização somente com viés econômico quantitativo, baseada em números, propõe uma globalização qualitativa, voltada a um novo modo de vida das pessoas, sem manipulação midiática, portanto, com independencia necessária para que se permita protagonizar uma democracia inovadora e participativa, embasada na comunhão de propósitos, cujos benefícios a todos se estendam (e não só ao domínio econômico), ao aduzir que

> a globalização dos mercados e das tecnologias da informação deverá estar acompanhada de uma globalização política e social, na qual os valores democráticos tenham um claro protagonismo. Esta é a única via, se a intenção é tratar de uma globalização que benefice a todos e que não seja meramente quantitativa, mas principalmente qualitativa. Uma globalização que seja assumida como uma nova maneira de estar no mundo, e que implique, portanto, novo estilo de vida. Para todos, com comunhão de civilizações e não choque de civilizações, como explica Sanuel Huntington.[179]

Por uma questão de análise lógico-racional, e, por consequência do pretendido nesta pesquisa, volve-se, no segundo capítulo a tratar mais pormenorizadamente a Globalização, com o desenvolvimento da temática imbricado com outros conceitos operacionais desenvolvidos na pesquisa, quando trata-se da Governança da Sustentabilidade ambiental nos espaços nacionais, transnacionais e global, de modo inter-relacionados e contextualizados, pois o desiderato deste capítulo é a introdutória abordagem conceitual terminológica e semântica desses vocábulos sinonímicos, para o fiel desiderato aos objetivos gerais e específicos desta pesquisa.

---

[179] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 112.

A propósito da sequência contextual, apesar dos significados coincidentes das terminologias abordadas, há autores que afirmam que a Globalização difere da Mundialização, sendo esta empregada num sentido mais restrito, pois estaria relacionada à integração econômica crescente em algumas partes do mundo, estando ligada somente à dimensão econômica mundial, daí Mundialização da economia; enquanto que a Globalização, mais abrangente, compreenderia além da dimensão econômica, as dimensões políticas, sociais, jurídicas, culturais e ambientais, com a consequente propositura de um governo global, numa democracia global, exercendo o poder a partir da soberania de um Estado Global, mediante uma governança global, difundida a todo o globo terrestre, daí Globalização.

### 1.2.1.2 Mundialização

Este termo provém do grego *kosmos*, que geográfica e cosmograficamente tratando significa mundo[180]. Na quadra atual tem utilização preferencial na França e possui o mesmo sentido da Globalização, pois trata-se de um processo multidimensional que envolve questões não só de ordem econômica, mas também política, social, cultural, tecnológica, ecológica, esportiva (e exemplo da copa do mundo da Rússia, versão 2018,), mundo da moda, da beleza (miss mundo) etc, num todo inter-relacionado, que vem se acelerando dia após dia, principalmente por conta da velocidade evolutiva da tecnologia da informação e da comunicação, no ciberespaço que independe de fronteiras terrestres e, sem pedir licença, mundializa-se a cultura e a linguística dos povos, principalmente por meio da rede mundial de computadores, onde o Estado não mais exerce efetivo domínio e controle sobre o que as pessoas pensam e como agem, com nítido enfraquecimento do exercício

[180] Historicamente, em 1538, Pedro de Medina (1493-1567) apresentou ao rei Carlos I o seu pedido de licença para exercer a função de cosmógrafo. Ao monarca, à época também imperador do Sacro Império Romano Germânico, ofereceu o seu Libro de Cosmographia “A ordem e a composição do mundo”: a construção da noção de globo terrestre nas cosmografias e tratados náuticos de Pedro de Medina no século XVI. No preâmbulo de sua obra, Medina ocupou-se em explicar o termo que dá título ao escrito. Segundo ele, a cosmografia significava: (...) a descrição do mundo, ou seja, do cosmos (termo grego para mundo) e grafo para a sua descrição. Nesta descrição do mundo está incluída a geografia e a hidrografia. Geografia é a descrição da Terra, chamada de geos, que é Terra. Hidrografia é a descrição do mar, de hidros, que é água, então estamos preocupados em descrever os céus e os elementos que compõem o mundo. In MEDINA, Pedro de. Libro de Cosmographia. LAMB, Ursula. **A Navigator´s Universe**: The Libro de Cosmographia of 1538. Chicago: University of Chigago Press, 1972. p. 165.

tradicional do poder soberano e, por conseguinte, do modo de praticar a democracia representativa, que por isso mesmo precisa ser repensada, repaginada e readequada a este mundo atual na era pós-digital.

Certamente que isso afeta a vida social, política e a economia doméstica dos países, minando o poder dos seus dirigentes e até mesmo a vontade de seus nacionais. Mudam-se os hábitos pessoais e de consumo, mundializando produtos dantes comercializados somente onde estavam sediadas as empresas que o produziam. A mesma internet que facilita enormemente a tarefa de uma pesquisa científica como esta, também pode derrubar os índices das bolsas de valores pelo mundo afora e afetar substancialmente segmentos econômicos inteiros em um inimaginável efeito dominó irreversível e perverso, do qual só tiram proveito financistas sediados nos países centrais, em detrimento dos periféricos e suas populações.

Como já se disse, há quem conteste a utilização de termos considerados vagos, ao sabor da escolha de especialistas. François Chesnais[181], eminente professor de Economia da Universidade de Paris XIII Villetaneuse e profundo pesquisador do assunto, prefere ao que denomina "termo vago" ("mundialização") conceber o fenômeno como um "regime mundializado de dominação financeira", quando afirma que "a mundialização é bem mais que uma fase suplementar no processo de internacionalização do capital industrial em curso desde há mais de um século".

Dito de outro modo, segundo Chesnais, trata-se de um mundo marcado pela "interdependência" entre os vários Estados nacionais, pois os investimentos

---

[181] CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Petrópolis: Vozes, 1997. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-5-Artigo-02.pdf>. Acesso em: : 27 fev. 2018. Falando a respeito, anota Chesnais: "Lembremos as razões pelas quais é preciso preferir a expressão "mundialização do capital" àquela muito vaga "mundialização da economia". Em inglês a palavra global refere-se tanto a fenômenos ligados à (ou às) sociedade(s) humana(s) no sentido do globo como tal (é o caso da expressão "global warming" que significa "efeito estufa"), quanto a processos cuja característica é ser "global", unicamente na perspectiva estratégica de um "agente econômico" ou de um "ator social" específico. Na ocasião, o termo "globalização", que apareceu pela primeira vez nas business schools americanas por volta de 1980, revestiu essa palavra com o segundo sentido. Referia-se, de início, aos parâmetros pertinentes à ação estratégica do grande grupo industrial e à necessidade deste adotar uma aproximação e uma conduta "global", dirigindo-se aos mercados de demanda solvente, às fontes de abastecimento e aos movimentos dos rivais oligopólicos. Mais tarde, com a globalização financeira, ele estendeu-se até a visão do investidor financeiro e suas estratégias mundiais de arbitragem entre as diferentes localizações financeiras e os diferentes tipos de títulos. Para um industrial e um financista anglo-saxão, a "globalização" é realmente a "mundialização do capital" e ele não vê porque deveria se esconder disto".

estrangeiros diretos têm contribuído para reforçar o caráter essencialmente dominante do capitalismo mundial representado pelas Empresas Transnacionais sediadas nos países centrais capitalistas, precipuamente na Europa, nos Estados Unidos da América e no Japão.[182]

Nesse cenário dantesco de domínio dos países ricos sobre os países pobres e, por consequência, suas populações empobrecidas, permite-se constatar que a Mundialização ou a Globalização é, acima de tudo, um fenômeno financeiro, que afeta a atividade financeira dos Estados Nacionais (Receitas, Despesas, Orçamento e Crédito Público). Decerto que a prova mais evidente disso na economia mundial ocorre exatamente pela crise das bolsas, a nefasta política cambial que resulta em inflação, alta do dólar, encarecimento da dívida, afetação da balança comercial, etc, fatos que na realidade derrubam mercados e favorecem a especulação financeira que resulta em lucros estratosféricos para uns e prejuízos também exponenciais para outros, mas precipuamente em detrimento aos meios de produção, com consequente perda de competitividade e de subtração de empregos, miséria e fome, afetando substancialmente a vida das pessoas, independentemente de sua nacionalidade, mas sentido, principalmente, nos países pobres. Não sem razão, o principal objetivo do milênio (ODM) é o combate à pobreza e à fome.

### 1.2.1.3 Planetarização

Trata-se também de um processo de propagação em todo o planeta de um fenômeno humano localizado. Signfica também a difusão ou a disseminação de algo ou de um fenômeno local pelo mundo inteiro. Pode significar ainda a universalização de um acontecimento, tendência ou o alargamento de um acontecimento à escala planetária.

---

[182] Em outra obra, Chesnais fala com muita propriedade sobre a dominação política e social do capitalismo pelas transnacionais e pelas instituições financeiras que comandam o capital circulante no mundo e as bolsas de valores: “Atrás da expressão neutra da “mundialização da economia” e seu corolário já mais explícito da “vitória do mercado”, esconde-se um modo específico de funcionamento e de dominação política e social do capitalismo. O termo “mercado” é a palavra que serve hoje para designar pudicamente a propriedade privada dos meios de produção; a posse de ativos patrimoniais que comandam a apropriação sobre uma grande escala de riquezas criadas por outrem; uma economia explicitamente orientada para os objetivos únicos de rentabilidade e de competitividade e nas quais somente as demandas monetárias solventes são reconhecidas. CHESNAIS, François. **Mundialização: o capital financeiro no comando**. Revista Outubro. Edição 5. Artigo 2. 2001. p. 12. Disponível em: http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edição-5-Artigo-02.pd. Acesso em: 5 nov. 2017.

Daí, por óbvio, literalmente, tem relação com o planeta. Ou seja, trata-se de um fenômeno que se difunde por todo o planeta Terra, daí o vocábulo planetarização. Terminologia pouco usual, mas que também pode significar o que ou aquilo que se espraia por todo o planeta, podendo referir-se a um evento social, cultural, econômico, político e ambiental. Possui, portanto, o mesmo significado dos vocábulos dantes tratados no tocante à multidimensionalidade de algo difundido por todo o planeta, principalmente no tocante às questões sócio-econômico-ambientais que despertam interesse local, transnacional e global, dependendo do caso e da perspectiva.

Alguns economistas também utilizam o vocábulo como sinonímia de Globalização, a exemplo do professor Gianetti da Fonseca, para quem o aspecto econômico direciona os processos globalizantes, quando, ao tratar da Globalização como oriunda de três forças poderosas[183], sendo que uma delas trata-se da crescente interligação e interdependência dos mercados físicos e financeiros, acaba utilizando a expressão "escala planetária". Logo, planetarização desses mercados.

A obra intitulada "A conexão planetária: o mercado, o ciberespaço, a consciência", da lavra do francês Pierre Lévy é referência de pesquisa no tocante à planetarização, na qual o autor trata do ciberespaço e sua relação com o mercado e com as mais variegadas dimensões da vida social. Na concepção do filósofo "ser planetário" é ser consumidor do mundo, das novas tecnologias, é estar atualizado com as novas tecnologias, é ter fome de conhecimento, sendo ao mesmo tempo o indivíduo que busca compreender a necessidade das autonomias individuais, interligadas às participações comunitárias e à consciência de pertencer à espécie humana.[184]

Para Lévy, numa concepção de viés transcendental, "o verdadeiro destino do homem é ser um planetário**,** participando ativamente da inteligência coletiva de sua espécie." Acrescenta que a essência do processo de Planetarização, vem com o crescimento das redes mundiais de transportes e da comunicação global, que

---

[183] GIANNETTI, Eduardo Fonseca. **Auto-Engano**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1997. p. 3. Para o autor: "O fenômeno da globalização resulta da conjunção de três forças poderosas: 1) a terceira revolução tecnológica (tecnologia ligada à busca, processamento, difusão e transmissão de informações; inteligência artificial; engenharia genética); 2) a formação de áreas de livre comércio e blocos econômicos integrados (como o Mercosul, a União Européia e o Nafta); 3) a crescente interligação e interdependência dos mercados físicos e financeiros, em escala planetária".

[184] LÉVY, Pierre. **A conexão planetária**: o mercado, o ciberespaço, a consciência. São Paulo: Editora 34, 2001. p. 58.

implica numa aproximação mais intensa das pessoas, onde as fronteiras físicas são cada vez mais limitadas e os espaços geográficos do planeta se interligam num espaço comunitário onde convive a humanidade.[185]

Como se constata, a palavra Planetarização é também utilizada como sinônima de Globalização e de Mundialização para além da mera concepção mercadológica, eis que alcança outras dimensões da vida humana com o mesmo significado dos vocábulos aqui tratados, porém menos utilizada pela maioria dos estudiosos.

### 1.2.1.4 Comunidade Mundial

"Comunidade Mundial" refere-se a uma expressão oficialmente utilizada pela OMS[186] - Organização Mundial de Saúde e pela UNICEF[187]- Fundo nas Nações Unidas para a infância, na Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, também conhecida como "Conferência de Alma-Ata". A expressão é usada no sentido de que todos (pessoas físicas e jurídicas) devem cooperar com os cuidados primários da saúde, como numa comunidade local elastecida, ou seja, como conviventes em uma "comunidade mundial". Nesse contexto, o relatório conjunto da OMS/UNICEF sobre cuidados primários de saúde constitui sólida base para o aprimoramento adicional e a operação dos cuidados primários de saúde em todo o mundo, logo, em toda a Comunidade Mundial.

A "Declaração de Alma-Ata" é o documento oficial decorrente da Convenção que aconteceu na cidade russa de Alma-Ata, no período de 6 a 12 de setembro de 1978, cujo preâmbulo registra a necessidade de ação urgente de todos os governos, de todos os que trabalham nos campos da saúde e do desenvolvimento e da "comunidade mundial" para promover a saúde de todos os povos do mundo.

---

[185] LÉVY, Pierre. **A conexão planetária**: o mercado, o ciberespaço, a consciência. p. 58.

[186] ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (em inglês: *World Health Organization* - **WHO**) é uma agência especializada em saúde, fundada em 7 de Abr. de 1948, subordinada à ONU - Organização das Nações Unidas, com sede em Genebra, na Suíça. In ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 2 de jun. 2018.

[187] UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. (UNICEF). Disponível em: <http://www.unicef.pt/artigo.php?mid=18101110&>. Acesso em: 28 fev 2018. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (**UNICEF**) é uma agência da ONU – Organização das Nações Unidas cujo objetivo é a promoção e a defesa dos direitos das crianças em todo o mundo, ajudar a dar resposta às suas necessidades e contribuir para o seu desenvolvimento simétrico e multidimensional, aí incluído, por consequência, as preocupações básicas com a saúde, atualmente presente em mais de 190 países no mundo.

No seu artigo I, essa Declaração enfatiza o conceito de saúde que desde então passa a ser mundialmente adotado pela OMS, registrando tratar-se do estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade. Desde então há disposição nesse artigo de que a saúde é um direito humano fundamental, e que a consecução do mais alto nível possível de saúde é a mais importante meta social mundial, cuja realização requer a ação de muitos outros setores sociais e econômicos, além do setor saúde, o que interessa ao meio ambiente no todo considerado.

Também no artigo IX, da referida Declaração, encontra-se a previsão de que todos os países devem cooperar num espírito de comunidade e serviço, para assegurar os cuidados primários de saúde a todos os povos da terra, uma vez que a consecução da saúde da população de qualquer país interessa e beneficia diretamente todos os outros países do mundo.

Daí a necessidade de se atuar na área da saúde como se atua numa comunidade local, só que de modo expandida, com alcance internacional, transnacional e global, no interesse de todas as pessoas do planeta, sem qualquer discriminação. Comunidade Mundial das Nações também é denominação mais alargada para compreender os Estados-membros da ONU.

Em se tratando de comunidade global, necessário a compreensão de que o homem pertence a uma comunidade muito maior, a comunidade cósmica, no que permite finalizar o assunto tratado neste excerto capitular mediante os sábios ensinamentos de Capra[188] ao externar sua ideia de pertencimento comunitário, quando aduz que em verdade o homem pertence ao universo, quando assere que

> quando pertencemos a uma comunidade, comportamo-nos em conformidade com ela. No mundo de hoje, há duas comunidades importantes às quais todos nós pertencemos. Somos todos membros da humanidade, e todos pertencemos à biosfera global. Somos membros de *oikos,* o Lar Terrestre, que é a raiz grega de "ecologia", e como tal deveríamos nos comportar como se comportam os outros membros do grande lar – as plantas, os animais e os microrganismos que formam a imensa rede de relações que chamamos de teia da vida.

---

[188] CAPRA, Fritjof e LUISI Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. p. 344.

A propósito, por falar e meio ambiente como sendo uma responsabilidade de todos, dentro de uma nova percepção de mundo, por decorrência contextual das preocupações hodiernas com as questões ambientais, em razão dos desmatamentos, queimadas, lixos, contaminações da água, pesca predatória, tráfico de animais e resíduos perigosos à vida, controle climático etc, já se fala em eco cidadania, como sendo o qualificativo do “cidadão que pensa de forma macro, mas age de forma local e vive, na prática, um conjunto de princípios, valores, atitudes e comportamentos [...] vê a terra como única comunidade do planeta, por isso a preocupação em preservá-la”.[189]

1.2.1.5 Aldeia Global

Esta expressão reflete a existência de uma comunidade global integrada pela grande possibilidade de comunicação e informação. Permita-se aqui uma analogia como se a terra fosse o espaço físico de uma aldeia indígena, onde nesse espaço geográfico a convivência mais de perto propicie que todas as pessoas se conheçam, que a propriedade coletiva a todos sirva, que haja comunicação rápida entre os habitantes locais, com troca de informação eficiente, para garantia eficaz da sobrevivência, e ainda, por tratar-se de uma comunidade local, onde haja uma convivência pacífica com todos participando ativamente da sociedade, estando à disposição da coletividade todos os benefícios comuns que a todos aproveitem.

No tocante à terminologia “Aldeia Global”, a idéia é que o espaço físico do globo terrestre seja tal qual um tribo vivendo num determinado espaço geográfico local, só que elastecida por todo o globo terrestre, com a comunhão de propósitos de toda a humanidade, para a formação de uma consciência comunitária local, inclusive e principalmente pelos meios comunicativos que encurtam as distâncias, fazendo do cosmos o “Lar Terrestre”, isto é, uma “Aldeia Global” na vasta amplitude do universo.

Desde eras mais vetustas (paleolítica/neolítica) em que os alimentos se baseavam na pesca, caça e coleta, que o homem sobrevive mais facilmente quando há troca de informações úteis sobre onde encontrar os rios mais piscosos, os

---

[189] MATOS, Maria Auxiliadora Bernardo de. **Cartilha de Educação Ambiental**. 2ª ed. Idealizador e Corrdenador Conselheiro Júlio Assis Corrêa Pinheiro. Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2018. p. 20.

melhores lugares para a caça e a localização das árvores mais frutíferas; e no caso de doença onde encontrar as radículas e folhas curativas, atestando, pois, que a informação sempre foi importante fator de sobrevivência humana. A comunicação já estava presente e se fazia imprescindível para uma vida melhor nos primeiros agrupamentos humanos e ainda hoje o é, por outros meios que não mais sinais de fumaça e batuques de tambores na aldeia global, mas sinais de satélite.

Nesta concepção de Aldeia Global, com os diferentes sistemas de comunicação existentes na sociedade, uma pessoa pode acompanhar os acontecimentos de qualquer parte do mundo no exato momento em que eles ocorrem, o que é propiciado pela evolução cotidiana da tecnologia de informação e da comunicação, cujos avanços possibilitam a criação de uma opinião pública em escala global, favorecendo fortemente os mercados.

No aspecto econômico, estudiosos apontam que o ponto central da mudança é a integração dos mercados econômicos numa “Aldeia-Global”, explorada pelas grandes corporações transnacionais, num cenário global onde os Estados afastam as barreiras tarifárias e facilitam a concorrência dos produtos estrangeiros no mercado local, propiciando a abertura ao comércio mundial.

Com certeza a Internet[190] enquanto conjunto de redes de computadores que interconecta potencialmente todos os países do mundo atual, cria um ciberespaço, onde miríades de pessoas se comunicam com facilidades jamais sonhadas, com troca de informações instantâneas, mediante transferências de textos, imagens e sons, numa velocidade espantosa que transpassa qualquer barreira física, o que faz do mundo, realmente uma “Aldeia Global”. Isso afeta a vida de toda a comunidade mundial. Por meio dela o e-commerce (comércio eletrônico), possibilita a compra e venda virtuais de produtos, e as transações financeiras por meio de computadores, tabletes e celulares, na comodidade do lar ou de qualquer outro lugar, onde uma compra virtual feita na China, por exemplo, pode ter a entrega do produto aqui no Brasil com mais celeridade do que comprado de modo tradicional no país, pois a loja que antes poderia ficar do outro lado da rua, hoje pode estar do outro lado do

---

[190] STRUTZEL, Tércio. **Presença Digital**: estratégias eficazes para posicionar sua marca pessoal ou corporativa na Web. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2015. p. 222. Strutzel define Internet como o “conjunto de redes de computadores interligados mundialmente pelo protocolo digital TCP/IP, o qual permite o acesso de informações e todo tipo de transferência de dados por meio de e-mail, redes ponto a ponto, instant messengers, aplicativos para celulares e a world wibe web, onde ficam os websites propriamente ditos”.

mundo, mudando para sempre o secular relacionamento sinalagmático físico de venda e compra. Constitui-se, pois, em uma relação transpassante de um mundo real para um mundo virtual que impacta o mundo político, o modo de exercer-se o poder e mesmo a diplomacia internacional.

Kissinger[191] com base na sua experiência pessoal de décadas dedicadas à diplomacia internacional na defesa dos interesses norte-americanos fala que o mundo experimenta uma verdadeira revolução cibernética numa velocidade jamais sequer imaginada, cujos efeitos se estendem a todos os níveis e segmentos da sociedade humana, inclusive as relações diplomáticas, pois a consciência das pessoas atualmente é formada por meio de um filtro sem precedentes, onde a televisão, computadores e smartphones formam cotidianamente a tríade de telas interativas constantes, o que impõe às pessoas, às instituições e aos Estados uma vida a reboque desse linguajar tecnológico num espaço agora denominado ciberespaço, palavra cunhada a partir dos anos 80 do século passado, como anota o autor no que denomina “ordem mundial”.

### 1.2.1.6. Transnacionalidade

Dada a polissemia do vocábulo, e as sinonímias utilizadas com significados comuns, não é encargo fácil conceber um conceito extreme de dúvidas ao termo Transnacionalidade[192], porque também a terminologia se encontra intimamente relacionada à Globalização ou Mundialização e todos os termos diferentes dantes tratados são utilizados genericamente com idêntica significação, o que de certo resulta em falta de univocidade terminológica.

Nesta pesquisa, evitando-se, destarte, possíveis equivocidades, as palavras Transnacionalidade e Globalização seguem utilizadas como sinonímias lexicais, ou

---

[191] KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. p. 348 - 355. Nessa revolução cibernética [...] Indivíduos (estimados em 1 bilhão de pessoas) munidos de smartphones dispõem de informação e capacidade analítica que estão além do alcance de muitos órgãos de inteligência tinham na geração passada. Grandes corporações acumulando e monitorando os dados trocados por esses indivíduos, dispõem de uma capacidade de influência e de vigilância que supera a de muitos Estados contemporâneos e mesmo de potencias mais tradicionais”.

[192] De *ab initio* pode se dizer, na esteira dos dicionaristas do vernáculo, que o substantivo feminino transnacionalidade é a qualidade do que é transnacional. Já transnacional, o adjetivo de dois gêneros, vocabularmente significa os limites das fronteiras de um país (que equivale a transfronteiriço), ou aquilo que envolve ou que é comum a vários países. In DICIONÁRIO da Língua Portuguesa. Lisboa: Priberam Informática, 2017. Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/transnacionalidade>. Acesso em: 3 mar. 2018.

derivativas entre si, mesmo em se tratando de suas múltiplas dimensionalidades, no bojo do escopo pretendido ao desiderato da tese, posto estarem imbricadamente correlacionadas à atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores na governança da sustentabilidade ambiental em espaços transnacionais, o que segue tratado com mais profundidade ao final deste capítulo, em completude ao que segue expendido.

Vale registrar que o emprego das palavras Globalização, Planetarização e Mundialização como sinônimas, antes de esclarecer, intensifica a polissemia vocabular. Contudo, é certo, neste contexto lógico-recional, que a idéia de Transnacionalidade está umbilicalmente ligada à Globalização.

Pois bem, para Stelzer, destacada pesquisadora do fenômeno, em construção associada com Cruz, no que também concorda Piffer, como se pode observar na sequência produtiva da Tese, a Transnacionalidade trata-se do

> fenômeno reflexivo da globalização, que se evidencia pela desterritorialização dos relacionamentos político-sociais e corresponde aos vínculos que atravessam os limites do Estado e traz consigo, inclusive, a ausência da dicotomia público e privado.[193]

No bojo dessa concepção contextualizada do vocábulo, inclusive no particular interesse referente à Transnacionalidade que se utiliza nesta pesquisa, interessa registrar que dentre os estudiosos da temática, há autores que empregam as palavras Globalização e Mundialização como sinônimas, a exemplo do diplomata e economista Benayon quando ao se referir às ETNs – sigla utilizada para designar Empresas Transnacionais, e ao explicitar a sua atuação globalizada nos mercados de países periféricos na busca de hegemonia global, escreve que

> com a dimensão mundial, as ETNs não têm dificuldade em dominar mercados nas periferias, onde conquistam posições oligopolistas e monopolistas ainda mais fortes que nos centros. A globalização ou mundialização é a generalização desse esquema. [194]
> [...] As ETNs reinam no mundo dos oligopólios e comandam a organização social e política.[195]

---

[193] STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs). **Direito e Transnacionalidade.** p. 24 - 25.
[194] BENAYON, Adriano. **Globalização versus Desenvolvimento**. São Paulo: Escrituras Editora, 2005. p. 256.
[195] BENAYON, Adriano. **Globalização versus Desenvolvimento**. p. 255.

Equivocidades de natureza polissêmica à parte, neste trabalho, que cuida das experiências de governança da sustentabilidade ambiental a cargo dos Tribunais de Contas (órgão autônomo do Estado) no ambiente endógeno; e das EFS - Entidades de Fiscalização Superiores, no ambiente exógeno, o substantivo "Globalização" ou o adjetivo "global" imbricado à transnacionalidade melhor se adequa ao propósito que se quer alcançar com a pesquisa, uma vez que se busca examinar se há possibilidade de atuação dessas entidades de controle externo no espaço transnacional de modo proativo voltado à efetividade da governança da sustentabilidade ambiental nesses espaços geográficos comuns, sem que isso signifique a exclusão do Estado em sua concepção institucional e imiscuir-se na autoridade e discricionariedade do gestor político no exercício de suas atribuições em ambiente comum transfronteiriço. Longe disso, o que se propõe é a atuação cooperativa num espaço comum.

Com dito alhures, adiante nesta produção textual, na esteira do pensamento esposado por Piffer[196] utiliza-se a palavra Transnacionalidade como reflexo da Globalização, em que pese esta parecer mais abrangente que aquela, uma vez que o espaço transnacional pode significar uma região continental (Ásia, Europa, América, África e Oceania), ou mais abrangente (Mundo árabe, compreendendo países da África e Ásia), dependendo é claro do objeto a ser perquirido cientificamente.

Constata-se, pois, que os vocábulos analisados neste espaço capitular, guardadas as diferenças conceituais, podem ser utilizados como sinônimos no contexto deste trabalho, como fazem estudiosos dos mais diversos ramos científicos, sem que seja desnaturado o sentido unívoco empregado de tratar-se de fenômeno de abrangência global. Logo, pode-se perfeitamente falar-se em Estado Global, República Global, Democracia Global, Governança Global, sendo a adjetivação que se utiliza sinonímia de globalização, mundialização, planetarização, comunidade

---

[196] Ao defender sua tese e demonstrar as principais características da Transnacionalidade e da Globalização como responsáveis pelas transformações sociais e da forma de atuação do Estado, mais especificamente tendo como palco o espaço territorial da União Europeia e a ocorrência de variegados acontecimentos transnacionais, Piffer assere que a Transnacionalidade "não é fenômeno distinto da Globalização, pois nasce no seu contexto e vai além da internacionalização", ao ser superada "diante da promoção e liberação dos vínculos espaciais e temporais e da intensificação das relações entre pessoas e eventos distantes facilitados pela Globalização". *In:* PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. p. 119.

mundial, aldeia global e transnacionalidade, que vem a ser a substantivação do novo Espaço Público de Governança cujo palco ampliado é o território do Estado Transnacional proposto por Beck e tão bem assimilado, entre nós, por Cruz.[197]

Espaço Transnacional, portanto, tem a ver com Transnacionalidade, importante categoria tratada à qual se volve de molde mais pormenorizado nesta quadra, donde se busca a perscrutação deste novo espaço transfronteiriço, que possa ser dotado de autonomia, governança, soberania compartilhada num espaço comum elastecido que transcenda a concepção do Espaço Nacional pautado na existência da obsoleta nação-soberana que, como já se disse alhures, mostra-se incapaz de atender a contento os interesses e anseios da comunidade local e mundial na persecução do bem comum, necessitando, pois, de uma nova forma, quiçá a de um Estado Transnacional que se paute na Governança e possa deter a robustez e a força necessária a superar as fragilidades do Estado Nacional.

No mundo contemporâneo aturdido por preocupações inerentes à modernidade que influem de modo efetivo na atuação do Estado que não mais consegue dar respostas satisfatórias à sociedade, por conta das complexas demandas transnacionais que se avultam dia a dia por decorrência do fenômeno da Globalização, tais como aumento da população mundial, riscos como produto da sociedade de consumo e seus resíduos irrecolhíveis, miséria, fome e desnutrição irresolvíveis, avanço tecnológico que impõe mudanças de toda ordem, crescimento econômico, desrespeito ao meio ambiente, questões complexas do desenvolvimento sustentável, tudo levando a crer, como afirmam Cruz e Bodnar, que “o principal fator dessas crises cíclicas esteja localizado exatamente no próprio Estado Constitucional Moderno”, atualmente tão pusilânime para resolver essas crescentes demandas sociais.[198] Prosseguindo, vaticinam os autores que a Globalização dos mercados é o fator preponderante para a perda de soberania dos estados nacionais.

---

[197] A propósito, permita-se a colocação contextual coincidente com o desiderato da presente pesquisa, conteúdo contextualizado que se lê-se em Cruz: “Importante destacar-se os aspectos que são apresentados [...] para discussão do Estado Transnacional: o reconhecimento da sociedade mundial e sua dinâmica, colaboração e solidariedade internacionais, as províncias da sociedade mundial. A transculturalidade, os processos de descentralização e de centralização, o papel das corporações transnacionais, a soberania transnacional e a questão vital ambiental como pano de fundo para toda a discussão”. CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 18.

[198] BODNAR. Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do estado e do direito transnacionais. **Direito e Transnacionalidade.** Paulo Márcio Cruz, Joana Stelzer (orgs). 1 ed., 2009, 2 reimp., Curitiba: Juruá, 2011. p. 56.

Resta observar no contexto, que o exposto não se faz em mera oposição ao Espaço Nacional como apressadamente possa transparecer, mas da necessidade mesmo de, em reunião, união de propósitos, conjugação de esforços e, por meio de uma governança efetiva e multifacetada em saberes e atuação conjunta, de modo integrado, inter e multidisciplinar, pluralista, cooperativo, democrático e solidário como uma irmandade com interesses mútuos, para além-fronteiras político-geográficas, possam ser discutidas, auscultadas e encontradas soluções comuns para os problemas comuns de difícil solução que hoje em dia mais afetam a humanidade, transcendendo social e juridicamente os espaços físicos onde estão sediados e espremidos os Estados Nacionais nessa era cibernética. Também nesse processo, o direito e a justiça devem transnacionalizar-se, identificando no escambo da experiência mútua novas formas de atuar mais célere na solução de conflitos sociais, seja de que natureza for.

Ora, ao tratarem do tema, com o escopo de estabelecer as bases epistemológicas para um direito que exceda as fronteiras físicas do espaço geográfico nacional, logo, espaço transnacional, Cruz e Bodnar[199] os entendem como

> [...] novos espaços públicos plurais, solidários e cooperativamente democráticos e livres das amarras ideológicas da modernidade, decorrentes da intensificação da complexidade das relações globais, dotados de capacidade jurídica de governança, regulação, intervenção – e coerção – e com o objetivo de projetar a construção de um novo pacto de civilização.

A construção de uma nova sociedade democrática para além das fronteiras nacionais, sem dúvida é o grande desafio deste século, como afirmam os autores:

> [...] O grande desafio para o século XXI será a construção de uma Sociedade Democrática Transnacional, respeitadora das diferentes concepções humanas, baseada na paz, na preservação da vida, na justiça social, no acesso de todos ao bem-estar.

---

[199] CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre, v. 26, n. 1. p. 159-176, jan./jun. 2010.

Asserem ainda Cruz e Bodnar que esses espaços sociais transnacionais que ainda pendem de construção no mundo atual, ou que num ou noutro lugar já dão mostra de sua real possibilidade

> são os mais variados subsistemas sociais existentes na Sociedade, dotados de um novo significado construído reflexivamente a partir da transferência e transformação dos espaços nacionais, inclusive de modo que não seja pensado internacionalmente, e sim no surgimento de algo novo [...] que não se encaixa nas velhas categorias modernas.[200]

Dessa forma, o Espaço Transnacional, ideia superadora do Estado Nacional, e mesmo nas nuanças afetas ao Direito Internacional, espaço este que em analogia seria um edifício que se encontra em construção político-jurídica-científica a partir das ideias de doutrinadores de escol, em terra pátria e alienígenas, mas que para o propósito deste trabalho vem a significar um novo Espaço Público de atuação do Estado, em todas as suas atividades, mas, precipuamente em questões de sustentabilidade ambiental a cargo do Poder Público, no que mais de perto interessa a esta pesquisa, o que significa a possibilidade de instalar-se em matéria de biodiversidade uma transgovernança para além das fronteiras físicas aprisionadoras que impedem a melhoria de vida do ser humano, a efetiva garantia de seus direitos fundamentais, e o sensível reconhecimento dos novos direitos, independentemente da sua Nação de origem.

No contexto, vale parafrasear o bardo russo Eugene Evtuchenk, em sua obra “Autobiografia Precoce”, que inspiradamente declama ao mundo: “Desprezo o nacionalismo. Para mim, o mundo inteiro se compõe de duas nações: as dos homens bons e a dos homens maus. Sou patriota da nação internacional dos homens bons. Sei que o amor à humanidade é a essência do amor à pátria”. Nisso, há de anuir este pesquisador plena e integralmente. Quem ama a Pátria, ama as pessoas, e quem ama as pessoas, ama toda a humanidade globalmente considerada.

Esses Espaços Sociais Transnacionais de que asserem Cruz e Bodnar, ao tratarem das concepções jurídicas e da emergência deste novo Estado, no concernente aos mais variegados subsistemas existentes na Sociedade, possuem

---

[200] CRUZ, P.; BODNAR. Z. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. In CRUZ, P. M.; STELZER, J. (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2009. p. 58.

> um novo significado construído reflexivamente a partir da transferência e transformação dos espaços nacionais, inclusive de modo que não seja pensado internacionalmente, e sim no surgimento de algo novo, de um espaço transpassante, que não se encaixa nas velhas categorias modernas.[201]

Nessa esteira de pensamento científico, há de anuir com a destacada pesquisadora Piffer**[202]**, que ao trabalhar essa importante categoria em sua tese de doutoramento, inspirada nos autores susomencionados e outros estrangeiros de escol, expressa com maestria sobre esses novos espaços sociais transnacionais transpassantes, quando aduz

> são os mais variados subsistemas sociais existentes na Sociedade, dotados de um novo significado construído reflexivamente a partir da transferência e transformação dos espaços nacionais, inclusive de modo que não seja pensado internacionalmente, e sim no surgimento de algo novo, de um espaço transpassante, que já não se encaixa nas velhas categorias modernas.

Mas não só isso, a mesma pesquisadora ao tratar da correlação dessa categoria com outra que guarda estreita similitude conceitual, a Globalização, registra, com muita propriedade, tratar-se de

> um fenômeno multifacetado enaltecido a partir da disseminação dos ideais capitalistas neoliberais com sua base calcada em razões econômicas, por meio do qual a economia internacional e as economias nacionais tendem a integrar-se cada vez mais no sentido de um hostil e invasivo mercado global.

Para Stelzer[203], no que corrobora Piffer na excelente exposição de sua tese, a Transnacionalidade é concebida como “aquilo que atravessa o nacional, que perpassa o Estado e, por consequência, traz consigo, inclusive, a ausência da dicotomia público e privado”.

Nessa concepção dicotômica de que fala Piffer e Stelzer, inclui-se o meio ambiente saudável nacional que constitucionalmente se propõe em que o bem de uso comum do povo seja marcado pela ambiência ambivalente na perspectiva da

---

[201] CRUZ, P.; BODNAR, Z. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. In: CRUZ, P.M. STELZER, J. (Orgs). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 58.

[202] PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. p. 10.

[203] STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio: STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade.** p. 24 - 25.

propriedade, pois tanto a propriedade pública, quanto a propriedade privada, deve servir à sustentabilidade, independentemente de seu titular.

Nesse contexto, ao longo de suas décadas de experiência como professor universitário e no exercício de assuntos internacionais dos Estados Unidos da América, Kissinger registra que

> [...] a “comunidade internacional” não apresenta nenhum conjunto de objetivos, metas e limites que seja claro e consensual. Nossa era busca insistentemente, às vezes de forma desesperada, um conceito de ordem mundial. Uma interdependência sem precedentes traz consigo a ameaça do caos: na disseminação de armas de destruição em massa, na desintegração de Estados, no impacto da degradação ambiental, na persistência de práticas genocidas e na difusão de novas tecnologias que ameaçam levar os conflitos para além da compreensão e controle humanos. Novos métodos para acessar e comunicar informações ligam regiões como nunca antes e projetam acontecimentos globalmente. [...] O ciberespaço tornou-se estrategicamente indispensável. [204]

Extrai-se dessa concepção esposada pelos autores susomencionados e outros destacados autores de escol que, por conseguinte, serão ainda abordados ao longo deste trabalho científico, não há como olvidar o surgimento desses novos espaços públicos transnacionais, que transcendem as fronteiras físicas dos Estados; que são pautados na solidariedade humana e na cooperação entre os povos caracterizando a interdependência que existe entre eles; que são dotados de capacidade jurídico-política de governança; mas também de regulação, contemplando um direito global e supranacional que inclusive exige uma nova concepção de distribuição de justiça.

Também esses espaços transnacionais, mesmo sem serem Estados na atual conformação jurídica, possuem poder de intervenção em benefício da comunidade global; bem como poder de coerção sobre o Estado nacional; o que propicia um cenário de nova concepção democrática efetivamente participativa onde floresce a negociação, o entendimento, a conjugação de propósitos e forças humanas e tecnológicas, e ainda a cooperação efetiva entre atores públicos e privados num cenário que todos participam e ganham, visando a construção de um novo pacto civilizatório na Terra, para o bem-estar da humanidade.

---

[204] KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. p. 10 e 347.

De algum tempo, mas principalmente neste primeiro quadrante do Século XXI, ainda em curso, portanto, as relações políticas, sociais, econômicas, internacionais, cada vez mais se espraiam para além das fronteiras físicas dos Estados, transnacionalizando-se. Os fundamentos científicos e preceitos jurídico-sociais como alicerces sobre os quais se erigiu o Estado Constitucional Moderno e as Organizações Internacionais, nos moldes em que se encontram, ao que parece estão com os dias contados nesse mundo cada vez mais aldeado, interconectado, conectado numa rede que aprisiona o governante pusilânime, asfixia e retira sua autoridade, prescinde de suas ordens coercitivas e apontam para novos rumos, para além dos óbices das fronteiras nacionais, rede na qual as pessoas navegam livres das amarras do Estado.

E isto é fato. Vive-se num mundo que não parece real. Mundo virtual, global ou transnacional onde o poder estatal se perde no tempo e no espaço. O Estado é impotente para impor sua vontade e fazer valer a vontade da maioria, pois não pode controlar as informações transcendentes trocadas sem limitação física[205], instantanealizadas entre pessoas de todos os lugares do planeta; lânguido para controlar as atividades financeiras e econômicas; inepto para regular e controlar a circulação de bitcoins[206] e outras criptomoedas[207] que já circulam virtualmente, sem os tradicionais lastros estatais; incapaz de fiscalizar as atividades e transações do *e-commerce*[208]**,** mesmo aquelas nas quais o tributo deveria ser cobrado. Ou se entra

---

[205] Falando em um evento sobre Bitcoin, no mundo das moedas digitais, Erik Voorhees, fundador e CEO da Coinapult, e da impossibilidade de o Estado controlar a circulação de uma moeda digital, num mundo digital sem fronteiras, moeda livre de curso forçado em território fechado, apregoa apocalipticamente que mesmo o Estado mais forte do ponto de vista bélico poderá exercer tal controle, ao aduzir: ”O Governo, não importa quantas armas ele desembainhar, não poderá alterar um problema matemático, eles podem apontar uma arma para 2 + 2 e sempre será igual a 4”. In BARBOSA, Tatiana Casseb B.M. A Revolução das Moedas Digitais: Bitcoins e Altcoins. p. 32.

[206] BARBOSA, Tatiana Casseb B.M. (Coord). **A Revolução das Moedas Digitais: Bitcoins e Altcoins.** Aspectos Jurídicos, Sociológicos, Econômicos e da Ciência da Computação. São Paulo: Revoar, 2016. p. 99.

[207] BARBOSA, Tatiana Casseb B.M. **A Revolução das Moedas Digitais: Bitcoins e Altcoins.** p. 27. A autora registra que existem duas espécies de moedas digitais: Bitcoins e Altcoins, as quais ambas são descentralizadas, bem como não há regulamentação ou meios de restringir as transações. Além disso, embora haja casas de câmbio especializadas em troca de moedas digitais em Dólar, Euro, Iene e etc, não existe uma garantia de que a moeda digital poderá ser convertida para a moeda nacional ou estrangeira, tampouco de que os ativos em moeda real sejam verdadeiros. Neste ponto, tudo depende da confiança entre as partes que realizam as transações.

**[208]** Só para ter uma ideia, num cenário doméstico, o Brasil já é o quarto maior mercado de Internet mundial, com 140 milhões de internautas sobre uma população de mais de 207 milhões de habitantes. Segundo dados do Euromonitor Internacional, o Brasil representa cerca de 42% de todo o e-commerce B2C da América Latina. Com 111 milhões de usuários ativos de Facebook, ocupando a

na rede e se salva, ou se morre afogado nesse mar desconhecido. Estado e Organizações Sociais que os congregam, devem ser transformados em sua essência, numa metáfora com a natureza, metamorfoseados como o casulo em borboleta, pois na inspiração do poeta Goethe: - "Todas as coisas no mundo são metáforas." E alfim, parafraseando Darwin: “só os mais aptos sobreviverão”.[209]

Ora, isso causa perplexidade, deslumbramento e até ablepsia mesmo, não só aos acadêmicos de todas as áreas do conhecimento humano que envidam esforços investigatórios e propositivos, e se debruçam para compreender o atual estágio em que o Estado Constitucional Democrático vivencia, como também aos líderes políticos mundiais, que atônitos assistem o poder lhes vazar pelas mãos como uma criança que na bela praia catarinense empreende desmedido esforço na vã tentativa de segurar a água do mar.

O cetro do poder já não mais significa suprema autoridade e poder de coerção sob a ameaça de sanções, e os preceitos estatais de pouco valem perante o assombroso avanço cibernético que desconhece os limites fronteiriços dos Estados, tal qual revoada de aves que migram de um continente para outro, cortam os céus dos oceanos sem autorização e sem licença do *dominus*. Porque o céu é o limite.

O leme dessa embarcação – chamado Estado – já não mais obedece às manobras somente do comandante (governo) para atracar num porto seguro. Outros atores metem a mão no timão. Este mundo analógico é o mar tenebroso, desconhecido, mas que precisa ser navegado. Não há segurança a bordo. Outras forças descomunais exógenas imprimem um novo rumo à embarcação, que necessita de reorganização endógena. É *conditio sine qua non* se livrar das cargas e amarras desnecessárias, e mesmo se necessário cortar a âncora para salvar a nau diante desse novo quadro, sob pena de seu perecimento neste revoltoso, tempestuoso e pavoroso mar.

---

terceira posição na escala global. EUROMONITOR INTERNACIONAL. Disponível em: <http://www.euromonitor.com/pt-euromonitor-about-us>. Acesso em: 24 fev. 2018.

[209] Falando a respeito desta Era Digital, Strutzel afirma que: “Os menos aptos de fato não sobreviverão, isso já foi dito por Charles Darwin há cerca de dois séculos. Estamos vivendo em uma época em que a grande maioria da população mundial está deslumbrada e assustada com tantas mudanças. Aconteceu o mesmo quando as pessoas conheceram o telefone, o cinema, a TV. A luz elétrica e tantas outras novidades disruptivas para as respectivas épocas”. STRUTZEL, Tércio. **Presença Digital:** Estratégias Eficazes para posicionar sua marca pessoal ou corporativa na Web. Rio e Janeiro: Alta Books, 2015. p. 149.

É preciso reinventar a forma de conduzir a embarcação (Estado) conformando as necessidades para fazer frente às intempéries desses novos tempos, dessa nova era digital, de agigantadas ondas cibernética. Não é preciso queimar a nau, destruí-la, contudo é necessário se faz rever os preceitos tradicionais de navegação, buscar e aceitar orientação moderna, científica e tecnológica, embasada em novos sistemas de TIC (tecnologia, informação e comunicação), sob pena de o naufrágio anunciado que se avizinha provocar danos catastróficos e trazer perigo não somente aos tripulantes da nau (Estado), mas também para o futuro de toda a humanidade. Só a Governança conduz ao porto seguro.

Quando trata do assunto correlacionado à Governança Transnacional e global, nessa tríade relacional do Estado (social, política, econômica), Gonçalves[210] afirma que há uma reconfiguração dessas relações, impondo que se discutam academicamente proposituras de bases teóricas e de suas aplicações práticas de relações internacionais cada dia mais complexas e, no entanto, mais alentadoras, explicando que tal fato ocorre

> na medida em que estas relações se espraiam além das fronteiras estatais e, cada vez mais, observa os cânones de um mundo estatal e, portanto, internacional, darem lugar a estrutura e redes que, mais robustas dão suporte a noções transnacionais e globais que, há meio século, pareciam meros desvaneios.[211]

Neste cenário inexoravelmente imposto pelo advento da Globalização, ao continuar a tratar do assunto, Gonçalves[212] fala em interdependência dos países na nova ordem mundial, que por meio da governança e cooperação internacional exige uma nova postura diplomática tradicionalmente embasada nos interesses nacionais, transmudados para interesses comuns transnacionais, para que se possam alcançar soluções pacíficas na resolução de conflitos globais, quando, com muita propriedade anota que

> a literatura sobre governança nas relações internacionais trabalha principalmente com a ideia de interdependência como uma característica com importância crescente na nova ordem mundial.

---

[210] Gonçalves, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. São Paulo: Almedina, 2011. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 11.
[211] Gonçalves, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. São Paulo: Almedina, 2011. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 11.
[212] Gonçalves, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. São Paulo: Almedina, 2011. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 48.

> Isso leva ao estabelecimento de normas, regras e padrões de comportamento pactuados e aceitos para que se atinja a cooperação internacional. Logo, a governança rompe com a abordagem neorrealista da politica internacional (preocupada exclusivamente com o interesse nacional), e assume uma perspectiva construtivista, na qual as regras são essenciais para a estabilidade das relações internacionais.

Nesta contextura, colhe-se da oportunidade para consignar as convenientes colocações de Stelzer ao abordar a estruturação da União Europeia e do fenômeno da globalização e do que a autora denomina supranacionalidade, para ela como sinonímia de transnacionalidade, e quando refere-se ao enfraquecimento do Estado-nação, aduz que: "[...] o Estado nacional já não é mais visto como poder soberano (summa potestas), enfrentando, assim, uma desconhecida e inusitada crise".[213]

E ao responder sobre à auto indagação sobre o papel que está reservado ao Estado na sociedade da Globalização e do poderio das grandes corporações transnacionais e seus expansivos tentáculos, a autora deduz que

> [...] o Estado vê sua dissolução estampada pelo avanço do poder econômico das megacorporações, pelo anseio neoliberal de uma expansão sem controle e, até mesmo, pela sua população, descrente que está de sua função pública de proporcionar segurança, emprego, saúde, educação, entre outras funções sociais.[214]

Destarte, analisando, por exemplo, a União Europeia, Stelzer entende que o aspecto transnacional é preponderante para a integração político-econômica, quando assere que "dependendo do grau de integração a ser alcançado, a verdadeira união somente é alcançada fazendo-se sentir as marcas da supranacionalidade".

Deflui-se, do exposto, que essas uniões de Estados Nacionais em espaços públicos Transnacionais demandam a existência de um organismo superior juridicamente estabelecido para coordenar os Estados comunitários, sem imiscuir-se nas suas soberanias, contudo, com a mínima cogência para o estabelecimento de uma ordem supranacional comum, daí falar-se em comunidade, como na Europeia, que a propósito disso, tem um Parlamento Europeu, um Tribunal de Justiça Europeu e um Tribunal de Contas Europeu e outros órgãos transnacionais necessários à

---

[213] STELZER, Joana. **União europeia e supranacionalidade**: desafio ou realidade? 2. ed. 5. tir. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009. p. 87.
[214] STELZER, Joana. **União europeia e supranacionalidade**: desafio ou realidade? p. 88.

existência da Comunidade Europeia em sua jurisdição supranacional, num espaço transnacional.

E no bojo do Estado Transnacional de que fala Cruz, podem propiciar uma governança também qualificada de transnacional, que possibilitem a democracia, a cooperação e a solidariedade entre as nações signatárias do tratado de sua instituição, posto que, para além do espaço nacional, pensa-se na

> [...] organização de espaços públicos transnacionais, que viabilizem a democratização das relações entre estados, relação esta fundada na cooperação e solidariedade com o intuito de assegurar a construção das bases e estratégias para a governança, regulação e intervenção transnacionais.[215]

Inescondível o contributo do professor Marcos Garcia, decerto inspirado nos processos evolutivos dos direitos fundamentais de que trata com substância vanguardista o jurista Peces-Barba, em excelente artigo científico, ao tratar da Transnacionalidade, quando aborda os "novos" direitos e a correlação com a criação da UNASUL[216] – União das Nações Sul-Americanas, espaço que assegura o autor ser indene de dúvidas o futuro espaço para a proteção transfronteiriça dos direitos fundamentais especificados pelos Estados signatários, após anotar a contextual concepção esposada pelo filósofo alemão Jürgen Habermas na obra "Era das Transformações" quando prevê a construção de novos espaços a partir da perspectiva de ampliação da esfera de influência da experiência das sociedades

---

[215] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 61 - 62.

[216] Segundo Marcos Garcia, "não resta dúvida que a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) é um possível espaço para a proteção transfronteiriça das demandas aludidas. O Tratado Constitutivo da UNASUL, assinado em 23 de maio de 2008 em Brasília e que já foi ratificado por nove países entrando em vigor em 11 de março de 2011, certamente que é somente a primeira pedra da construção desse espaço sul-americano de proteção dos "novos" direitos fundamentais". Leite entende que a instituição da UNASUL significa a construção de um espaço transnacional sul-americano como desafio para o século XXI, ao aduzir que: "a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) é formada pelos doze países da América do Sul. O tratado constitutivo da organização foi aprovado durante Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008. Até o momento (Abr. de 2011) nove países já depositaram seus instrumentos de ratificação (Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), completando o número mínimo de ratificações necessárias para a entrada em vigor do Tratado que se deu em 11 de março de 2011. A República Federativa do Brasil ainda não ratificou o Tratado, estando pendente de confirmação pelo Congresso Nacional". GARCIA, Marcos Leite. **Transnacionalidade, "novos" direitos fundamentais e UNASUL**: novas perspectivas para o século XXI. In: Âmbito Jurídico. Vol XIV (94). Rio Grande, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10619>. Acesso em: mar. 2018.

democráticas para além das fronteiras nacionais, processo[217]a que denomina de constelação pós-nacional (Die postnationale Konstellation)[218], espaços públicos que possam funcionar como ordem jurídica a despeito de um governo mundial, como garantista dos direitos fundamentais do homem e do cidadão, transcendendo os aspectos geográficos fronteiriços, ao asserir que

> a evidente crise da democracia e do Estado nacional leva a que devam ser pensadas novas possibilidades para regular e renovar as questões de cidadania. A União Européia certamente é o exemplo de transnacionalização que superou a questão puramente econômica e com respeito à decisão das maiorias e de uma sublime invocação, consideração e respeito aos direitos fundamentais mudou o rumo de futuras alianças transnacionais. [219]

Com efeito, sobre o conteúdo do processo de especificação, Garcia conclui que

> o fenômeno da transnacionalidade é mais bem caracterizado então como consequência do processo de especificação. Como um fenômeno recente e que está interligado aos chamados “novos” direitos, novos direitos fundamentais, que para sua efetividade devem ter um tratamento transfronteiriço a partir de organizações regionais como a União de Nações Sul-Americanas.[220]

No mesmo sentido, calha referir-se aos apontamentos substanciosos das pesquisadoras brasileiras Garcia e Garcia em recente artigo em que abordam as concepções paralelas de sustentabilidade solidária e sociambientalismo, quando no particular, tratam do uso indiscriminado dos recursos naturais esgotáveis que demanda proteção inclusiva das gerações futuras, quando aduzem que

---

[217] HABERMAS, Jürgen. **Era das transformações**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Título original: Zeit der Übergänge.
[218] HABERMAS, Jürgen. **A constelação nacional**: ensaios políticos. Tradução de Marcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. Título original: Die postnationale Konstellation: Politischen Essays.
[219] GARCIA, Marcos Leite. **Transnacionalidade, "novos" direitos fundamentais e UNASUL**: novas perspectivas para o século XXI. In: Âmbito Jurídico. Vol XIV (94). Rio Grande, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10619>. Acesso em: mar. 2018.
[220] GARCIA, Marcos Leite. **Transnacionalidade, "novos" direitos fundamentais e UNASUL**: novas perspectivas para o século XXI. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10619>. Acesso em: mar. 2018.

> temos de aceitar o caráter finito dos recursos naturais e a possibilidade de colocar em risco a continuação da humanidade por seu uso indiscriminado. Tem de se ter em mente a inclusão do outro no processo de proteção, e mais ainda, incluir aqueles que sequer estão aqui, as gerações futuras, aceitando o direito destas também usufruírem dos patrimônios culturais e ambientais.[221]

Nesta abordagem contextual, deflui-se do exposto, da necessidade urgente de que a criação de novos espaços públicos transnacionais onde se cultive a cooperação e a solidariedade entre as nações visando a contemplação de um meio ambiente a todos saudável, sendo, pois, como já se disse preteritametne, a União Europeia um exemplo significativo da plausibilidade de atuarem os Estados colaborativamente, já estando, pois, devidamente funcionando e operando organicamente em suas atribuições[222], mesmo sem imiscuir-se nas questões de soberania dos países membros, sendo, portanto, compromissários de cláusulas contratuais cogentes, respaldadas no princípio da solidariedade que rege suas relações.[223]

De fato, exemplo transnacional relevante para o mundo no tocante à superação do Estado Constitucional Moderno é o caso da União Europeia, que a propósito trabalha em cooperação com seus Estados componentes, mediante observação da farta legislação que regula o meio ambiente em todo o continente, mediante regras que devem ser observadas em todo o Espaço Transnacional, sem que os Estados membros percam a sua soberania, antes, ganham uma soberania transnacional. Essas normas de natureza ecológica estão reguladas em instrumentos que decorrem de estudos da *Commissione europea in materia di ambiente* que, desde 1971, é responsável pela formulação da política ambiental da comunidade, compreendendo três dimensões transversais de intervenção: (i) o ambiente físico; (ii) o ambiente social; e (iii) o ambiente cultural.[224]

---

[221] GARCIA, Heloise Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **A Construção de um Conceito de Sustentabilidade Solidária:** Contribuições Teóricas para o Alcance do Socioambientalismo. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo Curitiba | v. 2 | n. 2 | p. 147 - 168 | Jul/Dez. 2016. p. 164.

[222] BIN, Roberto e PITRUZZELLA, Giovanni. **Diritto constituzionale**. Torino: Giappichelli, 2014. p. 99-101.

[223] GIUFFRIDA, Roberto (a cura di). AMABILI, Fabio (cordinato da). **Diritto Europeo Dell'Ambiente.** G. Giappichelli Editore. Torino, 2012. p. 157 e 331.

[224] GIUFFRIDA, Roberto (a cura di). AMABILI, Fabio (cordinato da). **Diritto Europeo Dell'Ambiente.** p. 3 - 4. Abordando o trabalho da Comissão de Meio Ambiente da União Europeia, Giuffrida e Rizzo anotam: "Sucessivamente, la stessa Commissione tenterà uma definizione di política ambientale individuando ter settori di intervento**, il primo, concernente l'ambiente físico** (all cui miglioramento

Muito embora a enorme abrangência das normas em todas as dimensionalidades (ambiental, econômica, social, cultural, política, tecnológica etc) da sustentabilidade, isso não significa esteja a União Europeia[225] com a política normativa ambiental imiscuindo-se nas questões de Soberania dos países membros, pois todos os signatários dos seus instrumentos constitutivos são compromissários e responsáveis solidários pela política ambiental comunitária.[226]

Os preceitos contidos nestes tratados transnacionais, somados às disposições contidas nas inúmeras diretivas setoriais (nas áreas de biodiversidade, água, ar, mudanças climáticas, resíduos sólidos, produção e consumo, energia renovável, contaminação eletromagnética etc), constituem a base legal para as medidas de proteção ambiental no âmbito da UE - União Europeia. Daí que, ao convencionarem livre e autonomamente submeter-se aos ditames de um Direito Ambiental europeu, ordem comunitária (portanto, transnacional) que todos os países signatários ao firmarem, submetem-se às responsanbilidades pertinentes, independentemente de seu direito interno, e também se curvam às decisões da Corte de Justiça da União Europeia em matéria ambiental, e outros órgãos oficiais da UE[227], pois há um compromisso ético na observância do princípio da cooperação sincera (ou leal) no adimplemento das obrigações pactuadas no Tratado da União Europeia, conforme dispõe o art. 4.3 TUE).[228]

Giuffrida, no que se anue, assere que os direitos da solidariedade, particularmente os que são essencialmente necessários que sejam cultivados para a preservação do meio ambiente sadio e saudável a todos, exigem uma vigilância coletiva e controle contínuos para ser efetivados, daí não se tratar de tarefa para um só país. Deflui-se, entaõ, o importante papel a ser reconhecido aos indivíduos

---

mirano le politiche di riduzione dell'inquinamento, compreso quello acústico, nonché la gestione delle città e delle campagne e la creazione di reti transporto e comunicazioni), **il secondo, concernente l'ambiente sociale** (relativo al miglioramento dei sistemi sanitari, pensionistici, de ocupazione sicurezza sul lavoro, allogio e formazione), **il terzo, concernente l'ambiente culturale** (rispetto al quale rilevano le politiche di insegnamento, formazione, informazione e di creazione di strutture culturali come musei, biblioteche eccetera). Sem grifos no original.

[225] BENACCI, Eugenio. **Compendio di Diritto dell' Ambiente**. VII edizione. Napoli: Simone, 2014. p. 28-41. O autor apresenta no seu bem elaborado compendio as normativas ambientais e os órgãos incumbidos da implementação das políticas ambientais no âmbito da União Europeia.

[226] GIUFFRIDA, Roberto (a cura di). AMABILI, Fabio (cordinato da). **Diritto Europeo dell'Ambiente.** p. 157 - 331.

[227] São órgãos oficiais que compõem a estrutura União Europeia: 1) Consiglio Europeo; 2) Consiglio; 3) Commissione europea; 4) Parlamento europeo; 5) Corte di Giustizia; 6) Corte dei Conti; 7) Cominato economico e sociale; 8) Cominato delle Regioni. In BIN, Roberto e PITRUZZELLA, Giovanni. **Diritto constituzionale**. Torino: Giappichelli, 2014. p. 99 - 101.

[228] BIN, Roberto e PITRUZZELLA, Giovanni. **Diritto constituzionale**. p. 103.

chamados a exercer esses direitos (pessoas físicas e jurídicas, públicas, privadas e do terceiro setor), mesmo que ainda haja um longo caminho a percorrer para formas mais avançadas de participação que permitam que todos possam viver em um *habitat* melhor, desenvolvendo uma comunhão e responsabilidade ".[229]

No tocante ao contexto temático da responsabilidade do Estado brasileiro perante a comunidade mundial das nações, por estar intrinsecamente ligado às políticas da ONU e às experiências das Entidades Fiscalizadoras Superiores, revolve-se ao assunto na segunda parte desta Tese, quando aborda amiúde a competência exógena e endógena das Entidades Fiscalizadoras Superiores no tocante à Governança da Sustentabilidade Ambiental e; na terceira parte, quando são registradas e analisadas as experiências decorrentes das Auditorias Nacional (nas unidades de conservação do bioma da Amazônia) realizadas pelos tribunais de contas brasileiros e Transnacional (nas áreas de proteção da América Latina) executadas conjuntamente pela OLACEFS e INTOSAI.

---

[229] GIUFFRIDA, Roberto (a cura di). AMABILI, Fabio (cordinato da). **Diritto Europeo Dell'Ambiente.** p. 15. Giuffrida, no prolegômenos de sua obra, depois de falar da importância e da complexidade que permeia o direito ambiental Europeo, assere que: "I Diritti di solidarietà, ed in particolare quelli necesarii per la preservazione dell'eco-sistema, pressuppongono sempre l'esercizio continuo, da parte della colletività, di una funzione di controlo difuso teso a stimolare e garantire la loro correta attuazione. Da qui l'importante ruolo da riconoscersi ai singolo chiamati ad esercitare Questi Diritti, anche se molta strada resta ancora da percorrere verso forme più avanzate di partecipazione che consentano a tutti di vivere in un habitat migliore, sviluppando una comunanza e respnsabilità".

# CAPITULO II

# GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

> *A única realidade em todos os tempos e lugares, é que todos nós temos fome, sono, frio, alegria, medo, amor [...] e apenas as leis sociocomunitárias, que são praticadas em simbiose e em sincronia consciente com a existência, são as nossas melhores guias. Todas as outras teorias são invenções do ego humano, de acordo com as ansiedades, delírios e neuroses de cada inventor. Teorias que quanto mais afastadas encontram-se dos modelos e das categorias da natureza e dos cosmos, mais longe da realidade se encontram, contrariamente, mais perto estão da miséria humana, do sofrimento, da dor do planeta e de seus caminhantes. E vice-versa, quem mais se aproxima da natureza, e percebe que o sagrado e o natural já estão dentro e não fora de si mesmo, está mais perto do profundo, do sublime [...].*
>
> Atawallpa Oviedo Freire

## 2.1 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

### 2.1.1 Gênese da Sustentabilidade Ambiental

Prefacialmente, importante sublinhar que a sustentabilidade, precipuamente no tocante à sua dimensão ambiental, no atual estágio da sociedade sob o domínio do *homo sapiens* perpassa por um momento singular de transformações generalizadas de toda ordem, tais como avanços tecnológicos, intensa globalização da economia, ações antrópicas predatórias ao meio ambiente, dentre outros não menos importantes que serão tratados ao longo desta pesquisa, sendo, sem dúvida, uma intrincada questão planetarizada a ser solucionada neste século XXI, que afeta as modernas concepções das instituições, quer sejam estatais, quer sejam não estatais, sob as quais estão assentados os alicerces da sociedade global contemporânea, e impõe mudanças radicais de comportamento dos agentes públicos e privados para que haja efetivamente a preservação do meio ambiente sadio às presentes e futuras gerações.

Em que pese a polissemia de sentidos que circundam o vocábulo Sustentabilidade na concepção científica multidimensionalizada (seja social, biológica, geológica, econômica, política, ética, jurídica, tecnológica etc), por tratar-se de fenômeno polifacético ainda em construção em alguns campos científicos, que

de certo transcende as ideologias de toda espécie e mesmo as concepções multiculturais das nações e as fronteiras físicas dos Estados, etimologicamente tratando, a palavra Sustentabilidade, no vernáculo, é um substantivo feminino que atribui qualidade àquilo que é "sustentável". De seu lado o adjetivo "sustentável" refere-se ao verbo transitivo direto "sustentar", originário do latim sustentare[230] ou sustinere*,* que, para o que aqui interessa, significa: defender, sustentar, resistir, subsistir, viver, proteger, amparar, nutrir, alimentar, fortificar, perpetuar, refrear, reprimir, restringir, firmar-se, conservar-se, manter-se, conter-se, impedir a ruína ou a queda, segurar para que não caia, ter-se em pé.

Como se pode constatar, por qualquer prisma que se analise a questão, a sustentabilidade em sua origem está umbilicalmente ligada à proteção, conservação e manutenção do meio ambiente e da própria vida, numa concepção transnacional do que é ecologicamente correto e ético, e viável do ponto de vista socioeconômico.

Sem olvidar o comportamento cético de alguns cientistas[231] no tocante a origem do universo e das espécies (como se pode constatar da litigância entre as teorias criacionista x evolucionista *et al*), haja vista pontos de vistas que divergem sob perspectivas dogmáticas e científicas diferentes, é certo que a primeira menção em escrito vetusto sobre a preocupação com a preservação ambiental e o desenvolvimento e sobrevivência humana da terra, pode ser extraída do livro

---

[230] SCOTTI, Marcos. **Como ser sustentável no Brasil?** Instituto Nacional de Educação Ambiental. Disponível em: http://inean.com.br?sustentabilidade/. Acesso em: 19 ago. 2017.

[231] CAPRA, Fritijot e Pier Luigi Luisi, na obra "**A Visão Sistêmica da Vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas". Tradução de Mayra Teruya Eichemberg e Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Cultrix, 2014. Parafraseando Carl Friedrick von Weizsacker aduzem: "Em geral, os criacionistas não reconhecem que o relato bíblico da criação, como todos os mitos da criação religiosa, são apenas isto: mitologia". (p. 261). Também expressam os autores que "a espiritualidade", em sentido lato, "não precisa estar em conflito com a ciência", pois são "plenamente coerentes com a visão sistêmica da vida. (p. 344). Não se pode olvidar que cientistas espirituosos como Einstein, Albert, por exemplo, no uso de sua imaginação cósmica (p. 343), demonstravam compreender perfeitamente esse mistério da vida. Albert Einstein, de forma induvidosa, um dos maiores cientistas que a humanidade conheceu, em texto célebre registra: A coisa mais bela que podemos experimentar é a sensação do mistério. É a emoção fundamental que está no berço da verdadeira arte e da verdadeira ciência [...] o mistério da eternidade da vida, e o pressentimento da maravilhosa estrutura da realidade, juntamente com o esforço sincero para compreender uma porção, mesmo que seja sempre tão minúscula, da razão que se manifesta na natureza". Não é sem razão, portanto, que alertava: "A ciência sem a religião é manca, a religião sem a ciência é cega". "Eu quero conhecer os pensamentos de Deus; o resto são detalhes"; e: "Deveríamos tomar cuidado para não fazer do intelecto o nosso deus; ele tem, naturalmente, músculos poderosos, mas nenhuma personalidade". In EINSTEIN, Albert. **The Wordl As I See It.** Nova York: Philosophical Library. 1949. p. 5.

mosaico de Gênesis[232] (capítulos 1 e 2) da Bíblia Sagrada[233], quando registra que o próprio Criador "dos céus e da terra" depois de criar o homem[234] à sua imagem e semelhança coloca-o na Terra para lavrá-la e guardá-la, inaugurando a fertilidade[235] com o "crescei e multiplicai".

Dessa concepção espiritualista contida no Gênesis depreende-se que a origem da vida na Terra e no Cosmos tem sua gênese no Deus Criador, versão espiritualista que de certo ainda pende de aceitação no mundo científico, uma vez tratar-se, por óbvio, de coisas da fé, incompatíveis, aprioristicamente, com as coisas da ciência.

Cientificamente tratando, Tyson e Goldsmith registram ter a biologia descoberto que os principais elementos formadores da vida terrena constituem 99% da composição química das criaturas vivas:

> Quando examinaram os diferentes tipos de vida em nosso planeta, os biólogos descobriram uma propriedade geral da vida terrestre. A matéria dentro de cada criatura viva da Terra consiste principalmente em apenas quatro elementos químicos: hidrogênio, oxigênio, carbono e nitrogênio. Todos os outros elementos juntos contribuem menos de um por cento da massa de qualquer organismo vivo. Além dos quatro grandes, os elementos incluem pequenas quantidades de fósforo, que é o mais importante, sendo essencial para a maioria das formas

---

[232] O título do livro de Gênesis, que no hebraico é bereshits que significa "no princípio", e no grego é geneseos que significa "origem" é bastante apropriado, uma vez que versa sobre a origem da humanidade, de todas as espécimes da fauna e flora, dos astros, dos satélites, das galáxias e do próprio universo.

[233] **Bíblia de Estudo de Genebra.** 2ª ed. Publicada originalmente do inglês com o título: The Spirit of the Reformation Study Bible. São Paulo: Editora Cultura Cristã, 2009. p. 9 - 14.

[234] Deus deu ao ser humano o poder de governo sobre os reinos animal e vegetal, inclusive dando nome a todas as espécies, como se vê em Gênesis, capítulo 1: 27, 28: "Criou Deus, pois, o homem à imagem de Deus o criou. E Deus os abençoou e lhes disse: "Sede fecundos, multiplicai-vos, enchei a terra e sujeita-a; dominai sobre os peixes do mar, sobre as aves do céu e sobre todo animal que rasteja pela terra". Esta é o embrião da teoria da fecundidade.

[235] Latouche, ao revés da teoria da fecundidade, defende a teoria do descrescimento, uma sociedade que produza menos e consuma menos, sendo para o autor única maneira de frear a destruição do meio ambiente, que ameaça seriamente o futuro da humanidade. "É preciso uma revolução. Porém, isso não quer dizer que haja que massacrar e apertar as pessoas. É preciso uma mudança radical de orientação". Diz que "é necessário almejar uma melhor qualidade de vida e não um crescimento ilimitado do Produto Interno Bruto" [...]. "Não se trata de defender o crescimento negativo, mas um reordenamento de prioridades. A aposta no decrescimento é a aposta na saída da sociedade de consumo". Disponível em: LATOUCHE, Serge. Reportagem de Francesca Santonini, publicada no jornalL'Unità, 06-07-2016. Trad.: Moisés Sbardelotto. Publicada pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: https://www.ufjf.br/ladem/2013/10/07/serge-latouche-precursor-da-teoria-do-decrescimento-defende-uma-sociedade-que-produza-menos-e-consuma-menos/>. Acesso em: 19 ago. 2017.

> de vida, junto com quantidades menores de enxofre, sódio, magnésio, cloro, potássio, cálcio e ferro”.[236]

E mesmo que esses quatro elementos químicos acima descritos estejam presentes na lista dos elementos mais abundantes e ativos do universo, com a adição do hélio e neônio a essa lista, ainda não existe uma resposta extreme de dúvidas à indagação de qual fonte de energia desencadeou o processo que culminou na existência da própria vida na Terra e no Cosmos.[237]

Constata-se, pois, que a ciência ainda não tem uma resposta satisfatória sobre a origem da vida terrestre e cósmica, mesmo que se aceite a concepção espiritualista.

Tanto para Tyson e Goldsmith, como para a ciência em seu desenvolvimento atual, não há certeza sobre a origem da vida sobre a Terra, ao aduzirem que

> a origem da vida sobre a Terra permanece presa em incertezas obscuras. Nossa ignorância sobre os primórdios da vida provém em grande parte do fato de que, quaisquer que tenham sido os eventos que fizeram a matéria inanimada adquirir vida, eles ocorreram há bilhões de anos e não deixaram vestígios definitivos”.[238]

Mesmo cientistas modernos ainda em atividade não afirmam e nem infirmam a possibilidade de o Universo ser uma criação divina. A propósito disso, o premiado físico britânico Stephen Hawking, recentemente falecido (13 de março de 2018), após advertir preferir ficar do lado da ciência por acreditar que seja essa eficiente, na sua obra "A Brief History of Time: From the Big Bang to Black Holes" que vendeu milhares de exemplares e se transformou num *best seller*, acaba por declarar que "tanto quanto o Universo teve um princípio, nós poderíamos supor que tenha um Criador.[239] Dai, de modo apressado, poder-se-ia concluir que o mistério da

---

[236] TYSON, Neil de Grasse; GOLDSMITH, Donad. **Origens. Catorze bilhões de anos de evolução cósmica.** Título original: Origins, Fourteen billion years of cosmic evolution. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Planeta, 2015. p. 246.

[237] TYSON, Neil de Grasse; GOLDSMITH, Donad. **Origens. Catorze bilhões de anos de evolução cósmica.** p. 246.

[238] TYSON, Neil de Grasse; GOLDSMITH, Donad. **Origens. Catorze bilhões de anos de evolução cósmica**. p. 246.

[239] HAWKING, Stephen. **Uma Breve História do Tempo**: **do Big Bang aos Buracos Negros**. Título original em ingles "A Brief History of Time: From the Big Bang to Black Holes". Tradução de Maria Helena Torres. Rio de Janeiro: Rocco, 1988. p. 140. Hawking disse: "é difícil discutir o princípio do Universo sem mencionar o conceito de Deus. Meu trabalho na origem do Universo está na fronteira entre a ciência e a religião, mas eu pretendo ficar no lado científico da fronteira. É muito possível que

origem da vida cósmica estaria na espiritualidade. Mas, também de modo apressado, não se pode julgar com precisão que não esteja. Mesmo porque, ninguém ainda tem uma resposta satisfatória ao mistério da origem cósmica, livre de dogmas de quaisquer natureza.

Capra e Luisi[240] ao comentarem a respeito do sentido místico da vida, ou seja, sobre o mistério que cerca a origem da vida na Terra e as possíveis e complexas respostas científicas ainda pendentes para atestarem ou mesmo afastarem as concepções espiritualistas, asserem inicialmente pela raiz da palavra espírito. Porquanto os escritos bíblicos registram que o Criador fizera o homem e lhe soprara nas narinas. Sopro divino que os teólogos interpretam como a infusão do espírito na matéria.[241] Veja-se:

> O significado original da palavra espiritualidade tem raiz no latim *spiritus* que significa “sopro” como também é esse o significado da palavra a ela relacionada *anima,* ou da grega *psyche* e o da sânscrita *atman.* O significado comum dessas palavras de importância-chave indica que o significado original de espírito, em muitas tradições filosóficas e religiosas antigas, tanto no Ocidente como no Oriente, é o sopro da vida. Uma vez que a respiração é de fato o aspecto central do metabolismo de todas as formas de vida, exceto as mais simples, o sopro da vida parece uma metáfora perfeita para a rede de processos metabólicos que é a característica capaz de definir todos os sistemas vivos. O espírito – o sopro da vida – é o que temos em comum com todos os seres vivos. Ele nos alimenta e nos mantém vivos.

Ora é certo que a experiência espiritual é mística, porquanto misteriosa, com base na fé. Como já se viu neste trabalho, no capítulo pretérito, até poder sofreu e ainda sofre forte influência da fé. E se pode ser um mistério no campo espiritual, tanto mais no campo científico, sendo árdua a tarefa de explicar termos e conceitos que transitam pela ciência e pela espiritualidade, dado, naturalmente, aos objetos distintos a que se propõem a estudar, porém não descartam os autores tratar-se de importante questão.

---

Deus atue de maneira que não podem ser descritas por leis científicas, mas neste caso, teria que simplesmente passar pela fé pessoal".

[240] CAPRA, Fritjof e LUISI Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. p. 344.

[241] **Bíblia de Estudo de Genebra.** 2ª ed. Publicada originalmente do inglês com o título: The Spirit of the Reformation Study Bible. São Paulo: Editora Cultura Cristã, 2009. “E formou o SENHOR Deus o homem do pó da terra, e soprou em suas narinas o fôlego da vida; e o homem foi feito alma vivente". Gênesis 2:7.

Nessa mesma linha Capra e Luisi[242] afirmam que

> os Mestres espirituais de todas as eras têm insistido em que a experiência mística [...] é inefável – incapaz de ser adequadamente expressa em palavras e conceitos – e com frequência eles descrevem como sendo acompanhada por um profundo sentimento de assombro e admiração, juntamente com um sentimento de grande humildade.

De igual modo, Einstein também já expressara sobre esse mistério que permeia a eternidade da vida e a compreensão mínima da razão manifestante na natureza, ao asserir:

> the most beautiful thing we can experience is the sense of mystery. It is the fundamental emotion that is at the cradle of true art and true science... The mystery of the eternity of life and the presentiment of the wonderful structure of reality, together with the sincere effort to understand a portion, even though it is always so tiny of reason that manifests itself in nature.[243]

Polêmicas à parte quanto às incertezas e equivocidades tanto científicas como espirituais[244] que conduzam a uma resposta razoável e minimamente satisfatória no tocante a essa aguçada indagação do surgimento da vida terrestre e cósmica, é possível extrair-se do texto bíblico a noção primeira de uma preocupação ambiental bipartida (lavrar e guardar) que contém a gênese da concepção bidimensional da sustentabilidade (econômico-ambiental), de natureza divina, pois ao homem, animal racional, feito originariamente na versão teológica superior a todos os outros animais que surgiram na face da terra, no ar, na água e no mar, por pensar e gozar do livre arbítrio cabia não só lavrar a terra (lavrador, agricultor,

---

[242] CAPRA, Fritijot e LUISI Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. p. 344.

[243] Einstein, Albert. **The World as I See It.**. p. 112. Tradução livre: “A coisa mais bela que podemos experimentar é a sensação de mistério. É a emoção fundamental que está no berço da verdadeira arte e da verdadeira ciência. [...] o mistério da eternidade da vida e o pressentimento da maravilhosa estrutura da realidade, juntamente com o esforço sincero de compreender uma porção, mesmo que seja sempre tão minúscula da razão que se manifesta na natureza”.

[244] CAPRA, Fritijot e Pier Luigi Luisi, na obra **“A Visão Sistêmica da Vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas”. ”. p. 271. A respeito da polêmica questão sobre as teorias criacionistas (Bíblia) e evolucionistas (Darwin), no capítulo 10 desta obra, intitulado: “A procura da origem da vida na Terra”, onde faz a seguinte pergunta: O que a ciência pode nos dizer sobre a origem da vida na Terra? E responde: É justo afirmar desde o início que não temos uma resposta para a pergunta sobre a vida se originou na Terra. “Esse continua sendo um dos grandes mistérios na agenda dos cientistas”. E continua Capra: “A visão científica da vida exclui, naturalmente, a criação divina e outras crenças em acontecimentos milagrosos. Mas a relação entre ciência e religião é uma importante questão”.

pecuarista, coletor de planta e frutas), que prepara o solo para sua atividade econômica (aragem, semeadura, roçagem, capinagem, colheita e estocagem) para dele, com trabalho (atividade econômica) tirar o seu sustento (sustentabilidade)[245], como também guardá-la, o que significa, de modo induvidoso, uma preocupação ambiental de protegê-la, conservá-la, preservá-la, para si e para toda a coletividade então existente.

Daí seria possível admitir, numa concepção jusnatural[246] (metafísica), que a primeira regra de sustentabilidade teria sido ordenada pelo próprio ELOHIM[247] quando arquitetou o universo e criou a terra, o homem e tudo o que nela há, mesmo porque o Criador também instituíra como preceito divino - o primeiro Estatuto da Terra - a ser observado pelos "filhos de Israel", o ano sabático[248], tradição judaica que persiste até os dias atuais (2014, por oportuno, foi ano sabático em Israel), com o propósito de preservar o solo, que consistia e ainda consiste em deixar a terra sem cultivo por um ano a cada seis anos de produção para descansar e readquirir força e fertilidade, sendo, pois, um regramento divino para ser aplicado, guardado e cumprido por todas as gerações (presentes e futuras), com a promessa de fartura após o descanso da terra e segurança a todos os seus habitantes no que toca a essa sustentabilidade com viés econômico-ambiental.[249]

Abre-se aqui um sintético e necessário parêntese intercalando essa Téo-concepção com concepções externalizadas por filósofos e cientistas renomados, no

---

[245] Em Gênesis, capítulo 2:15: *"*Tomou, pois, o Senhor Deus ao homem e o colocou no jardim do Éden (cujo significado é "delícia", "prazer"), para o cultivar e guardar. Cultivar significa trabalhar a terra e usufruir de sua biodiversidade com proveito econômico. Guardar significa preservar o meio ambiente terrestre.

[246] Para o jusnaturalismo, movimento que (a partir do século XVI), contrapõe-se ao absolutismo procurando conciliar a Lei e a Razão, na busca de um direito mais justo, mais perfeito, logo defende que o Direito deve ser independente do direito ditado pelo ser humano, pois ele existe antes mesmo da existência do homem. Logo, esse direito seria de origem natural, dotado de imutabilidade, inviolabilidade e universalidade.

[247] Refere-se ao "Criador, Poderoso e Forte" (Gênesis 17:7; Jeremias 31:33) - a forma plural de Eloah, a qual acomoda a doutrina da Trindade. Da primeira frase da Bíblia, a natureza superlativa do poder de Deus é evidente quando Deus (Elohim) fala para que o mundo exista (Gênesis 1:1). Obtido em <http://www.gotquestions.org/Portugues/nomes-de-Deus.html#ixzz3YptTSRJ2>.Acesso em: 30 ago 2017.

[248] **Bíblia de Estudo de Genebra**. 2ª ed. São Paulo: Editora Cultura Cristã, 2009. p. 175. Levítico, Cap. 25:1-5: "Disse o Senhor a Moisés, no monte Sinai: Fala aos filhos de Israel e dize-lhe: Quando entrardes na terra, que vos dou, então a terra guardará um sábado ao Senhor. Seis anos semearás o teu campo, e seis anos podarás a tua vinha, e colherás os seus frutos. Porém, no sétimo ano, haverá sábado de descanso solene para a terra, um sábado ao Senhor; não semearás o teu campo nem podarás a tua vinha".

[249] Deus teria enunciado o primeiro "Estatuto da Terra" quando determina em Levítico, Cap. 25:18-20: "Observai os meus estatutos, guardai os meus juízos e cumpri-os; assim, habitareis seguros na terra. A terra dará o seu fruto, e comereis a fartar e nela habitareis seguros".

rastro de Wulf, consagrada historiadora indiana, e outros autores não menos importantes, que embora não mencionem tais estudiosos seja a natureza uma criação divina, também não discrepam, na essência, da espiritualidade ínsita à teoria criacionista, isso no tocante ao surgimento da vida terrestre, colocando-se, à parte, questões meramente religiosas que não rara às vezes tem proporcionado calorosos debates com os cientistas que defendem a teoria da evolução das espécies, inspirada em Darwin, para quem no processo de seleção natural há inevitavelmente a extinção das formas menos aprimoradas da vida.[250] A propósito disso, anota Wulf que "durante muito tempo acreditou-se que Deus dera aos homens o comando sobre a natureza"[251], a fim de que desse patrimônio natural pudessem do alto de sua pretensa superioridade desfrutar a seu talante. Concepção fortemente antropocêntrica, em face do biocentrismo que deve permear as discussões sobre a biodiversidade.

Capra e Luisi, na importante obra "A Visão Sistêmica da Vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas", a que esta pesquisa já se reportou em linhas pretéritas, sem negar essas influências originárias da espiritualidade, porém, sem também defendê-las, registram que

> durante sua longa história evolutiva, a humanidade desenvolveu vários caminhos e métodos para obter e expressar conhecimento a respeito do eu e do mundo, incluindo filosofia, ciência, religião, arte e literatura. Entre esses, a ciência e a espiritualidade têm sido duas das principais forças impulsionadoras da civilização. O poder da ciência (e suas aplicações na tecnologia) é responsável pelo progresso material e tecnológico. [...] A espiritualidade (e sua codificação em religião) por outro lado, é responsável pelo crescimento interior dos indivíduos, bem como pelas restrições éticas sobre o consumo excessivo dos recursos do planeta.[252]

A propósito, na esteira do conhecimento filosófico, volvendo no tempo antigo, um dos mais notáveis filósofos gregos, e também um dos pensadores ocidentais

---

[250] DARWIN, Charles. **The origin of Species**. London, Collector's Library, 2004. p. 13. "This fundamental subject of natural selection [...] almost inevitably causes much extinction of the less improved forms os life, and induces what I have called divergence of character". Em tradução livre: "Esse tema fundamental da seleção natural [...] quase inevitavelmente causa muita extinção das formas menos aprimoradas da vida e induz o que chamei de divergência de caráter".

[251] WULF, Andrea. **A invenção da natureza: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt.** Título original: The invention of nature. Tradição de Renato Marques. 1 ed. São Paulo: Planeta, 2016. p. 100.

[252] CAPRA, Fritjof e LUISI Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. p. 344.

mais importantes de todos os tempos, Aristóteles (384 - 322 a. C.), preceptor de Alexandre, o Grande, já registrara antes da Era Cristã, que “a natureza fez todas as coisas especificamente para o homem”[253], ou seja, reconhecia que o homem detinha o domínio das coisas da natureza tal qual ordenara Deus na criação, certamente por ser um ser pensante (sapiens).

Com base no pensamento aristotélico, no Sec. XVII, o notável filósofo britânico, Francis Bacon (1561-1626) considerado o pai da ciência moderna, preleciona que “o mundo é feito para o homem”.

Na mesma linha de raciocínio Rene Descartes (1596-1650), o pai da filosofia moderna e idealizador do método cartesiano, também anotara que “os humanos são os senhores e possuidores da natureza”.[254] Essa concepção de possuidor, pura e simples, leva mais tarde ao pensamento de que pode o homem usar, gozar, fruir e dispor livremente do patrimônio ambiental, culminando, pois, no desmatamento desordenado e na degradação ambiental que motivam o desaparecimento de espécies da fauna e da flora terrestre, quando a madeira era importante combustível para o progresso industrial em seus primórdios, tal qual o petróleo nos dias atuais.

Também o botânico sueco Carl Lineu, em 1749, conforme anota Wulf, destacado cientista que desenvolveu o sistema até hoje utilizado para a classificação das plantas pela nomenclatura binominal latina, provavelmente inspirado em Aristóteles e Bacon, registrara que “todas as coisas são feitas para o homem”.[255]

Mesmo que não se tenha registro cronológico a respeito, no que se refere tanto a terminologia utilizada na Conferência de Estocolmo, quanto aquela posteriormente utilizada no Relatório Brundtland, temáticas ainda a serem tratadas neste trabalho, decerto seus redatores devem ter se inspirado na importante obra do autor alemão Hanz Carl Carlowitz, intitulada “Handbook of foretry”, publicada em 1713. Trata-se, pois, de pioneira obra científica concebida no “século das luzes”, interstício entre as idades média e contemporânea para quem assim defende a ideia. A obra cuida da silvicultura que despertou e ainda desperta interesse

---

[253] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 100.
[254] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt**.** p. 100.
[255] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 100.

acadêmico, vez que já àquela época propunha ousada e visionariamente o autor a defesa de moradia adequada aos pobres e também os direitos das futuras gerações, ao aduzir que “os recursos naturais deveriam ser explorados até sua capacidade natural de se auto reproduzir de forma a garantir para as futuras gerações acesso aos mesmos benefícios”.[256]

Esse importante trabalho acadêmico de Carlowitz certamente é um marco vanguardista no tocante à gênese da sustentabilidade, pelo menos por dois motivos importantes: o primeiro motivo fica por conta da utilização inédita da palavra de origem alemã “nachhlatend” empregada para estabelecer um novo método de gestão das florestas (silvicultura), que significa “a dependência da capacidade de regeneração natural dos ecossistemas”, onde “nach” significa direção e “halten” significa fazer parar, deter, segurar; já o segundo motivo ocorre porque pela primeira vez são abordados os três pilares do desenvolvimento sustentável na roupagem tal qual se concebe atualmente (ecologia, pensamento econômico e ética social), que no século XX, *mutatis mutandi*, seriam reutilizados por Brundtland no susomencionado relatório.[257]

Ora, esta pesquisa, embora seja da área jurídica, seria míope se ao tratar da gênese da Sustentabilidade, olvidasse a contribuição do cientista Alexander Von Humboldt, doravante denominado Humboldt, que para muitos e em muitos lugares da Terra é considerado o “pai da natureza”.[258] Tanto que Wulf[259], sua mais recente biógrafa, que academicamente seguiu os passos do cientista pelos quatro cantos do mundo, anota singularmente que a sua obra denominada “a Invenção da natureza”

---

[256] DOEBEL, R. **Sustainability in history**. On uses ad abuses of a concept and a term. Berlin: University of Muenster, Germany, 2011. (s. n.].

[257] MALVEZZI, Mariana. **Política Identitária Verde**: uma questão de emancipação. Tese de Doutorado apresentada à PUC – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo: 2011. p. 46.

[258] FEDER, João. **Erário – O dinheiro de ninguém**. Curitiba: Tribunal de Contas do Paraná, 1997. p. 36. Ao fazer palestra proferida na Vila Borsig em Berlim, por ocasião do Seminário da Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional, em Maio/1995, escreve magistralmente: “A América tem ainda um sentimento de gratidão a outro talentoso alemão, contemporâneo e amigo de Goethe, mas nascido aqui em Berlim, em 1769. Chamou-se Alexander Von Humboldt, cientista que aplicou toda a sua fortuna para realizar uma viagem ao Novo Mundo talvez até o resultado da venda deste terreno sobre o qual se construiu este palacete chamado Vila Borsig, porquanto a área era propriedade de sua família, e produzir o mapa científico daquelas terras desconhecidas. Com efeito, por volta de 1800, Von Humboldt embarcou para a América e de lá trouxe o material científico que resultou na edição dos muitos volumes de sua obra “Quadros da Natureza”, produto de 5 anos de meticulosa pesquisa sobre as nossas plantas, as nossas montanhas, os nossos rios, retratando a nossa fauna e flora. Só uma inteligência privilegiada poderia fazer, naqueles tempos, um estudo com o título “Vida Noturna dos Animais nas Florestas do Novo Mundo”.

[259] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 34.

na qual descreve minudentemente as viagens exploratórias e descobertas científicas do naturalista ao redor da Terra, “é não só a busca para redescobrir Humboldt, e para devolvê-lo ao seu lugar de direito no panteão da natureza e da ciência”, como também é “uma investigação para compreender porque pensamos da forma como pensamos hoje acerca do mundo natural”.

Nesse contexto da história da humanidade, no tocante à Sustentabilidade, inigualável é a contribuição e a coletânea de miríades de registros científicos e coletas de espécies da fauna, flora e minérios ao redor do mundo, feitos por Humboldt, nascido em 14 de setembro de 1769, ainda prussiano (antiga Prússia, atual Alemanha) nas cercanias de Berlim, onde morreu no dia 6 de maio de 1859. Não é exagero afirmar que ninguém superou Humboldt nos estudos da natureza, das correlações do meio ambiente (mundo biótico e abiótico no bojo do cosmos) e sua visão do mundo natural como um todo considerado, como um todo onde tudo está interconectado, numa total interdependência de todos os sistemas naturais da terra entre si. Polivalente em sua atuação, Humboldt, além de reconhecido humanista, também atuou como mineralogista, botânico, etnógrafo antropólogo, físico, geógrafo, geólogo e vulcanólogo. Seus vastos conhecimentos acadêmicos e aqueles adquiridos por meio de suas experiências nas explorações continentais resultaram na sua importante obra denominada “Kosmos”, um pioneiro tratado sobre ciências e natureza, em cinco volumes, onde Humboldt descreve tanto os fenômenos celestes, quanto os terrestres. Esses importantes conhecimentos humboldtianos, decorrentes da academia e dos longos conhecimentos práticos acumulados nas suas inigualáveis viagens continentais, foram os alicerces da Geografia, Geologia, Climatologia e Oceanografia.[260]

De fato nenhum outro ambientalista em toda a história da humanidade é mais reconhecido e consagrado que Humboldt. Pode se dizer com certeza que o mais extraordinário cientista de seu tempo, que influencia o pensamento moderno de todos os ambientalistas na atualidade, via a natureza com a cabeça (guiado pela razão) e com o coração (inspirado pela emoção), como bem anota com justo tributo Wulf em sua obra cujo título completo é mesmo um propósito biográfico: “A invenção

---

[260] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 37 e 396.

da natureza: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt".[261] Conta ela que, sendo Humboldt ainda muito jovem, fora apresentado ao rei Frederico, o Grande, da Prússia, ocasião em que fora indagado pelo rei se pretendia conquistar o mundo como fizera seu homônimo grego, Alexandre o Grande, não hesitou em assim responder: -"Sim, senhor, mas com a minha cabeça", o que acabou efetiva e literalmente acontecendo com seu pensamento científico, fruto de uma mente brilhante, que conquistou o mundo e ainda influencia a humanidade em questões de Sustentabilidade.[262] Por decorrência disso, nenhuma outra pessoa da Terra fora homenageada de forma tão generosa no mundo científico e com tantos nomes de logradouros e acidentes geográficos como Humboldt.[263].

Registra Wulf que no dia 23 de junho de 1802, do alto da montanha Chimborazo, próximo à fenda do vulcão inativo dos Andes, ao sul de Quito, no espaço geográfico do atual Equador, a 6.200 metros de altitude, arriscando a sua vida numa expedição que já durara mais de cinco anos pelas montanhas intrépidas e selvas amazônicas impenetráveis da América do Sul, respirando o quase irrespirável ar rarefeito do cume do monte nunca dantes escalado, o cientista alemão Humboldt, então com 32 anos de idade, "viu a terra como um único e imenso organismo vivo no qual tudo estava conectado, e concebeu uma nova e ousada visão que ainda hoje influencia a forma como compreendemos o mundo natural".[264]

---

[261] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 31.

[262] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 39.

[263] Consoante anota Wulf, seu nome paira por toda parte, há o Kap Humboldt e a geleira Humboldt na Groenlândia, bem como as cordilheiras no norte da China, na África do Sul, na Nova Zelândia e na Antártida. Há rios na Alemanha e cachoeiras na Tasmânia e na Nova Zelândia, bem como parques na Alemanha e a rua Alexandre Von Humboldt em Paris. Somente na América do Norte há quatro condados, treze municípios, montanhas, baías, lagos, e um rio chamado Humboldt, bem como o Parque Estadual Humboldt Redwoods na Califórnia e os parques Humboldt em Chicago e Buffalo. O estado de Nevada quase foi chamado de Humboldt quando a Convenção Constitucional debateu seu nome na década de 1860. Também há no Brasil o rio Humboldt, que nasce em Campo Alegre, no estado de Santa Catarina. Existem quase trezentas plantas e mais de cem animais cujo nome foi inspirado em Humboldt – incluindo o californiano-lírio-de-humboldt (Lilium humboldtii), o sul-americano pinguim-de-humboldt (Spheniscus Humboldt), e a feroz lula-de-humboldt (Dosidicus gigas), uma predadora que chega a dois metros de cumprimento, todas essas espécies podem ser encontradas na corrente de Humboldt. Vários minerais carregam o nome de Humboldt - do humboldtito ao humboldtino -, não bastassem tais homenagens geograficamente terrenas até na lua fora homenageado com o nome de uma área chamada "Mare Humboldtianum". WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 31/32.

[264] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt**.** p. 24 - 25.

Por isso mesmo, Humboldt[265] alertava que “o homem não pode agir sobre a natureza e não pode apropriar-se de nenhuma de suas forças para uso próprio se ele não conhecer as leis naturais”, num vanguardista conselho para que a exploração da natureza fosse feita de forma científica e racional, tal qual hoje se faz mediante a exigência prévia de estudos e planos de impacto ambiental. Também já previa que “a humanidade tinha o poder de destruir o meio ambiente, e as consequências talvez fossem catastróficas”. Essa preocupação humboldtiana de ontem, é hoje a preocupação mundial no que toca à preservação da natureza, daí a importância singular do naturalista alemão e seu incomensurável legado à humanidade.

Registra Wulf que, numa visão pioneira, no pertinente às consequências maléficas do desmatamento sobre o clima terrestre - tema que hoje ocupa a agenda ambiental do planeta - depois de observar os devastadores efeitos ambientais das plantações coloniais no lago de Valência, na Venezuela, em 1800, Humboldt

> tornou-se o primeiro cientista a falar das nocivas alterações climáticas causadas pelo homem. Lá o desflorestamento havia tornado a terra árida, os níveis de água do lago estavam baixando e, com o desaparecimento do matagal e da capoeira, a ação das chuvas torrenciais tinha provocado o deslizamento do solo nas encostas das montanhas.[266]

Em sua obra “Kosmos” Humboldt também pioneiramente, o que mais tarde inspira grandes teóricos quanto à visão sistêmica da vida, escreveu sobre as “perpétuas inter-relações” entre ar, ventos, correntes marítimas, elevação e densidade da cobertura vegetal sobre a terra”. “Nenhuma outra obra tinha amplitude comparável”.[267]

Em verdade, não é exagero afirmar que foi Humboldt o primeiro cientista a revolucionar a forma de ver o mundo natural, tal qual se enxerga atualmente. Por meio de suas explorações continentais e seus aprofundados estudos, ele descobriu conexões e relações por toda parte, ensinando que nada, nem mesmo o mais diminuto organismo poderia ser visto de forma independente ou separada, e que

---

[265] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 34. e 102.
[266] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 29.
[267] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 351 - 352.

tudo, tudo mesmo está interconectado como os fios com que se tece uma rede, a rede da vida.[268]

Humboldt, por isso mesmo inspirou os modernos cientistas que concebem a vida terrestre como se fosse uma rede ou teia, cuja tese temática é atualmente retomada principalmente por Capra, dentre outros não menos renomados estudiosos. Falando a respeito disso, Wulf registra em sua obra ter o próprio Humboldt escrito que "nessa grande cadeia de causas e efeitos, nenhum fato pode ser considerado de forma isolada".[269] E que também registrara: "quando a natureza é concebida como uma rede ou teia, sua vulnerabilidade também se torna óbvia. Tudo está interligado. Se um fio é puxado, toda a trama da tapeçaria pode acabar se desmanchando".[270]

Logo, não se pode olvidar seja Humboldt o primeiro a conceber cientificamente uma visão sistêmica da natureza, como se uma rede orgânica fosse, como assinala Wulf, quando sem nenhum exagero aduz: "com essa arguta constatação, ele inventou a rede da vida, o conceito da natureza como a conhecemos hoje".[271]

Em completude, muito bem pontua Wulf que, nas pegadas de Humboldt, atualmente ecologistas, ambientalistas, naturalistas e escritores da natureza fiam-se na sua visão eclética e pluralista, embora a maioria o faça de maneira inconsciente, pois sequer citam as fontes mais vetustas de suas produções científicas. O livro *Silent Spring* (Primavera silenciosa), de Rachel Carson, é baseado no conceito homboldtiano de interconexão, e a famosa teoria de Gaia (ou hipótese de Gaia) formulada pelo cientista James Loverlock[272], segundo a qual a Terra é um

---

[268] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 54.

[269] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 28.

[270] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 29.

[271] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 28.

[272] TEORIA DE GAIA. Portal São Francisco. Disponível em: <http://www.portalsaofrancisco.com.br/meio-ambiente/teoria-de-gaia>. Acesso em: 21 fev 2018. Segundo essa teoria, denominada Teoria de Gaia ou noutra versão Hipótese de Gaia, formulada pelo cientista James Loverlock, a Terra com tudo que nela há é um superorganismo vivo, no qual todas as reações químicas, físicas e biológicas estão interligadas e não podem ser analisadas separadamente. Loverlock afirma que a maioria dos cientistas, quando pensa ou fala sobre a parte viva da Terra, chama-a de biosfera. Embora estritamente falando a biosfera se limite à região geográfica onde a vida existe, a bolha esférica fina na superfície da Terra. De modo inconsciente, eles expandiram a definição de biosfera para algo maior do que uma região geográfica, mas parecem vagos sobre onde

organismo vivo, tem extraordinárias semelhanças com as concepções de Humboldt. Quando Humboldt descreveu a Terra como “um todo natural animado e movido por forças interiores”, antecipou em mais de 150 anos as ideias de Lovelock. Também merece registro o fato de Humboldt ter intitulado *“Kosmos”* o livro no qual expunha as suas concepções científicas a respeito da natureza, ‘tendo inicialmente cogitado (e depois descartado)’ o título *“Gãa*”.[273]

Fecha-se aqui o parêntese aberto, especialmente para falar de Humboldt, o estudioso pioneiro da natureza, sem que se olvidem tributos de igual modo aos retromencionados filósofos, escritores e cientistas, levando em conta a efetiva importância de suas obras para a gênese e evolução conceitual na linha do tempo da concepção de Sustentabilidade Ambiental, inclusive, com a mesma significação que se emprega atualmente na academia.

### 2.1.2 Conceituação da Sustentabilidade e sua Dimensão Triádica

O conceito da Sustentabilidade não nasceu pronto, tal qual um ser vivo em todas as suas fases e complexidade estrutural, ou como uma obra pendente de acabamento. Construção que foi sendo moldada no tempo e no espaço, por obra de homens das mais diversas formações acadêmicas, seres cientificamente inspirados ao longo da história da humanidade, como já se viu preteritamente quando da abordagem de sua gênese, que nem mesmo em miríades e miríades de livros se poderia de modo justo e efetivo tecer-lhes o registro com as devidas e honrosas homenagens num trabalho que sofre limitação espacial.

Entretanto, também decorre cronologicamente tratando, a construção conceitual da Sustentabilidade multidimensional, de importantes eventos que foram

---

ela começa e termina geograficamente e o que faz. Partindo do centro para fora, a Terra é quase totalmente constituída de rocha fundida e metal. Gaia é um invólucro esférico fino de matéria que cerca o interior incandescente. Começa onde as rochas crustais encontram o magma do interior quente da Terra, uns 160 quilômetros abaixo da superfície, e avança outros 160 quilômetros para fora através do oceano e do ar até a ainda mais quente termosfera, na fronteira com o espaço. Inclui a biosfera e é um sistema fisiológico dinâmico que vem mantendo nosso planeta apto para a vida há mais de 3 bilhões de anos. Gaia é um sistema fisiológico porque parece dotada do objetivo inconsciente de regular o clima e a química em um estado confortável para a vida. Disponível em: PONTÍFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE POÇOS DE CALDAS – PUCPC. Disponível em: <https://www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/revista/artigos/v4n2/v4n2a5.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2018.

[273] WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 32 - 33.

historicamente significativos para o estabelecimento de princípios fundantes e dos vigamentos básicos para a sustentabilidade do meio ambiente terrestre, ocorridos no âmbito inter e transnacional, os quais certamente corroboraram e corroboram com a construção desse tão complexo edifício ainda pendente de acabamento final.

Dentre tais eventos, não se pode olvidar na construção do conceito da sustentabilidade, principalmente no contexto sócio-econômico-ambientalista, a importância do Clube de Roma, fundado em 1968, por iniciativa do economista e industrial italiano Aurelio Peccei, para debater o controle do crescimento populacional, controle do crescimento industrial, a insuficiência dos meios produtivos e o esgotamento dos recursos naturais para atendimento da demanda, e mesmo não sendo ambientalistas, atraíram outros pesquisadores para discutir temas ligados à política, economia internacional e desenvolvimento sustentável.[274]

Desses debates a respeito da preservação do meio ambiente planetário, mesmo que surgira com viés mais econômico que sustentável, tem-se como ponto de partida o conceito de eco-desenvolvimento decorrente da reflexão global contida no relatório denominado “Dilemas da Humanidade”, confeccionado em 1970, também conhecido como “Relatório do Clube de Roma” ou “Relatório Meadows” e publicado em 1972, em forma de livro intitulado “Limites do Crescimento” publicação patrocinada pelo clube, o qual foi elaborado por uma equipe do MIT - Massachusetts Institute of Technology, que alcançou insuperável sucesso de venda de 30 milhões de unidades em 30 idiomas, tornando-se o livro sobre meio ambiente mais comercializado no mundo, tendo provocado o despertamento à realização da primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano, realizada pela ONU, em 1972, em Estocolmo, Suécia, cuja declaração lança as bases para a produção legislativa ambiental em todo o mundo e reconhece como imprescindíveis os instrumentos de gestão ambiental para o desenvolvimento sustentável, em nível internacional.[275]

Credita-se, também, à obra “The Limits to Growth”, dada à diversidade de assuntos debatidos em seu conteúdo, importantes subsídios à criação da primeira

---

[274] MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W**. The Limits to Growth**: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind. NEW YORK: Universe Books, 1972. p. 9.

[275] MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W. **Limites do crescimento**: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo; Perspectiva; 1972. p. 121.

Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em 1983, cujos trabalhos itinerantes realizados em várias partes do mundo, resultaram mais tarde na produção do Relatório Brundtland e na percepção da Sustentabilidade.

A partir daí, a concepção triádica mais aclarada da sustentabilidade, apesar de outros eventos importantes na sua formação, como também já se tratou por ocasião da abordagem de sua gênese, pelo que se vê, pode ter surgido da inspiração dos participantes da Conferência de Estocolmo, primeiro congresso ambiental realizado pela ONU, em 1972, na Suécia, ocasião em que foram declarados os 26 (vinte e seis) princípios comuns[276] a serem observados pelos países-membros no tocante às questões ambientais, incluindo-o como direito fundamental do homem, merecendo destaque contextual precipuamente ao que aqui interessa os Princípios 1, 3 e 8 ao aduzirem, respectivamente:

> O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.
> [...]
> Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.
> [...]
> O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

Há que se destacar ainda essa inspiração transcendente e imbricada da gênese conceitual da sustentabilidade por parte da ONU na Declaração de Estocolmo, quando se vê claramente o registro expresso de assuntos ligados à vida material (de natureza corpórea) e à vida espiritual (de natureza incorpórea) do ser humano, documento resultante da conferência acima declinada, quando no item inaugural de seu preâmbulo, proclama que “o homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe

---

[276] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. AGENDA 21. Disponível em: <http:/www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 20 jan. 2018.

oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente".[277]

Flagrante é a precedência histórica da Conferência de Estocolmo[278], como se disse alhures, conferência essa inaugural da ONU voltada ao meio ambiente, ocorrida na cidade sueca de Estocolmo, no período de 5 a 16 de junho de 1972. Desde aqueles tempos, a ONU preocupada com a crescente degradação ambiental do Planeta estabeleceu naquela oportunidade os mencionados 26 (vinte e seis) princípios[279] voltados à melhoria e à preservação do meio ambiente globalmente considerado, tendo inclusive fomentado a criação, em dezembro do mesmo ano, do PNUMA **-** Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que se converteu numa agência do Sistema ONU responsável por catalisar a ação nos planos internacional e nacional para a proteção do meio ambiente no contexto do desenvolvimento sustentável dos países-membros.[280]

Depreende-se implicitamente o surgimento hodierno do vocábulo sustentabilidade, com a ênfase tridimensional atualmente utilizada, no ano de 1987, a partir da publicação do Relatório Brundtland elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, documento intitulado: "Nosso futuro comum" ou noutra sinonímia interpretativa "Nosso bem comum", do originário em inglês *"Our commun future"*.[281]

O relatório Brundtland "Nosso futuro comum" trata-se de uma inovadora concepção de sustentabilidade, cuja abordagem visa conciliar o desenvolvimento econômico[282] com a preservação ambiental, em que pese a forte conotação economicista que mereceu críticas do ambientalista Ferrer[283], sendo, contudo,

---

[277] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

[278] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

[279] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. AGENDA 21. Disponível em: <http:/www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 20 jan. 2018.

[280] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

[281] Extraído do livro: ONU: "**Nosso Futuro Comum**/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 430 p. Título da obra em Inglês: "Our commun future". Oxford/New York, Oxford University Press, 1987. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. [s.d.].

[282] VAN BELLEN, Hans Michel. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. [s.d.].

[283] Afirma o consagrado ambientalista espanhol: "En su acepción, ya clásica, por Desarrollo sostenible se entiende aquél "satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacid para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades [...] pero, al margem de

marco importante rumo à sustentabilidade do Planeta, em sua tríade eminentemente valorativa e multidimensional do meio ambiente, contemplando: (i) o desenvolvimento; (ii) que atenda às necessidades das gerações presentes; (iii) sem comprometer as gerações futuras.[284]

Neste documento, redigido sob os auspícios da ONU, a expressão "desenvolvimento sustentável" é apresentada como sendo

> um processo de mudança no qual a exploração e o investimento de recursos, a direção do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais estejam em harmonia e estimulem, tanto a geração presente como a futura de suprir suas necessidades e aspirações.[285]

Por óbvio, no contexto, o que certamente demandaria pesquisa amiúde específica sobre a temática, o que não é escopo deste trabalho acadêmico, não se pode olvidar que o surgimento do Direito Ambiental precede essa nova e contemporânea abordagem vocabular da sustentabilidade, pairando mesmo forte dissenso entre os pesquisadores sobre a origem vocabular no direito alienígena, como leciona magistralmente o professor Ferrer, da Universidade de Alicante.[286]

A propósito, o doutrinador Ferrer[287], tratando conjuntamente do conceito, do objetivo, e do que é e o que não é a sustentabilidade, assim aduz:

---

otras posibles críticas, lo cierto es que tiene unas evidentes connotaciones economicistas pues de lo que se trata es de gestionar adecuadamente los recursos para asegurar la justicia intergeneracional, pero nada se dice acerca de cómo poner en acción no sólo esa justicia pro futuro sino também la intrageneracional, lo que resulta imprescindible si de verdade queremos trasladar as las futuras generaciones un mundo más habitable". In SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; e GARCIA, Denise Shmitt Siqueira. Sostenibilidad, transnacionalidad y trasnformaciones del Derecho. Revista de Derecho Ambiental. Buenos Aires: Abeledo Perrot. n. 32, octubre-diciembre 2012; y en Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Denise Shmitt Siqueira Garcia (Orgs.) **Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, E-Book, Univali editora, Itajaí, 2013. p. 65 - 68.

[284] **World Conservation Strategy**: Living Resource Conservation for Sustainable Development. Gland: IUCN, 1980.

[285] MALVEZZI, Mariana. **Política Identitária Verde**: uma questão de emancipação. p. 44.

[286] Sobre a origem e desenvolvimento do Direito Ambiental e a Sustentabilidade, se em Roma ou nos Estados Unidos, Ferrer, ensina: "Es un lugar común afirmar que es a raiz de los primeros Informes del Club de Roma cuando se inicia la toma en consideración de los problemas de crecimiento que achegan a la Tierra. Aunque existan antecedentes sobre reflexiones en el mismo sentido, es evidente que sus trabajos tivieron una enorme influência en la convocatoria y desarrollo del Derechon Ambiental. Por la demás, se prudece una perfeita conjunción con lo que podría denominarse el acta de nascimiento del Derecho Ambiental. En efecto, si hubiera que dar fecha a este acontecimiento diría que fue diciembre de 1969 cuando en Estados Unidos se adopta la National Environmental Policy Act que incluye la exigencia, para determinadas actuaciones, de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental, primera institución jurídica propriamente ambiental." In Del derecho ambiental al derecho de la sustenibilidad. [s.n.].

[287] FERRER, Gabriel Real. En trabajo se ha realizado en contexto de una consultoria (ROLAC 2014-043) realizada para la Oficina Regional para América Latina y el Caribe. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA-UNEP). Disponível em:

> La sostenibilidad no es outra cosa que um proceso mediante el que se persigue construir uma sociedad global capaz de perpetuarse indefinidamente en el tiempo em condiciones que aseguren la dignidad humana. Tras el objetivo de constrir esa nueva sociedad, será sustenible todo quanto contribuya a esse proceso e insostenible lo que se aparte del él.

Acrescenta ainda Ferrer com peculiar maestria

> sin embargo, la sostenibilidad es una noción positiva y altamente proactiva que consiste en la introducción de los cambios necesarios para que la sociedad planetaria constituida por la humanidad, sea capaz de perpetuarse indefinidamente en el tiempo.[288]

Nesse contexto paradigmático assevera ainda o professor de Alicante[289] da necessidade de mudança de comportamento para evitar-se a degradação ambiental que pode ensejar até mesmo um colapso ambiental ao afirmar que

> nadie puede pensar em que se puede tener calidad de vida y un desarollo personal adecuado em un entorno natural degradado. La Asunción de que para evitar esse colapso debemos modificar urgentemente nuestras pautas de comportamento, ajustándonos a padrones de sustentabilidade; sonnociones que fluyen naturalmente de la idea nuclear consistente em que sabemos lo que tenemos eso, y solo eso, debemos gestionar.

Em completude à voz abalizada desse destacado pesquisador espanhol, de cujo pensamento se inspira a pesquisadora Souza, para registrar que

---

<https://www.google.com.br/search?q=pnuma+inep&oq=pnuma+inep&aqs=chrome..69i57.5298j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 19 ago. 2017. Tradução livre: "Sustentabilidade não é outra coisa senão um processo pelo qual se busca construir uma sociedade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo, em condições que garantam a dignidade humana. Após o objetivo de construir esta nova sociedade, tudo o que contribui para este processo será sustentável, e insustentável o que se afaste dele".

[288] FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad y Transformaciones del Derecho. In Souza, Maria Cláudia da Silva Antunes; Garcia, Denise Schmidt Siqueira (org.) **Direito Ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade.** E-Book, Univali editora, Itajaí, 2013. p. 13. Tradução livre: "no entanto, a sustentabilidade é um conceito positivo e altamente pró-ativo que consiste em introduzir as alterações necessárias para a sociedade global constituído pela humanidade, ser capaz de continuar indefinidamente no tempo".

[289] FERRER, Gabriel Real. **La construcción del derecho ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ. v. 18. n. 3. p. 349. Disponível em: <www.univali.br/periódicos>. Acesso em: : 13 ago. 2017. Tradução livre: "Ninguém pode pensar que você pode ter qualidade de vida e desenvolvimento adequado pessoal em um ambiente natural degradado. A suposição de que para evitar o colapso Esse deve mudar urgentemente nossos padrões de Comportamento, ajustando os padrões de sustentabilidade; sonnociones que fluem naturalmente da idéia consistente núcleo em que sabemos o que temos, e só isso, temos de gerir".

> o paradigma atual da humanidade é a sustentabilidade. A sustentabilidade consiste na vontade de articular uma nova sociedade capaz de perpetuar no tempo com condições dignas. [...]. A sustentabilidade compreende não somente a relação entre o econômico e o ambiental, mas do equilíbrio humano frente às demais problemáticas.[290]

Entretanto, em que pese o relatório Brundtland datar de 1987, certamente inspirado nesses precedentes históricos, como bem explanam Cruz e Bodnar, um conceito integral de sustentabilidade construído ao longo do tempo é contemporâneo e bem mais recente, pois somente a partir de 2002, na conferência Rio+10, realizada em Joanesburgo, na África do Sul, quando restou consagrada além da dimensão global, as perspectivas: ecológica, social e econômica, sob o entendimento de que qualquer projeto de desenvolvimento deve contemplar a dimensão ecológica, social e econômica do meio ambiente, na persecução de que seja sadio e equilibrado, como desiderato de justiça social.[291]

Cruz e Bodnar, destacados pesquisadores brasileiros que se debruçam de há muito sobre o estudo da matéria, tratando dessa evolução conceitual, lecionam que

> [...] só a partir de 2002 é que passa a ser adequado utilizar a expressão 'sustentabilidade', ao invés de desenvolvimento com o qualificativo 'sustentável'; e complementam explicando: Isso porque a partir desse ano consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria.[292]

Como se pode constatar, a gênese conceitual da Sustentabilidade, pelo menos para fins acadêmicos é bem recente, daí sua concepção estar em constante construção e transformação, dependendo é claro, do objeto de pesquisa a que se propõe e da ciência de que se cuida, com abrangência em todas as áreas do conhecimento humano, a exemplo das jurídicas, econômicas, da administração, contábeis, biológicas, geológicas, de engenharia etc. sem olvidar, entretanto,

---

[290] SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes: MAFRA, Juliete Ruana. GARCIA, Heloise Siqueira. A sustentabilidade no alumiar de Gabriel Ferrer: reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira (Orgs). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: UNIVALI, 2014. p. 14.
[291] CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012. p. 110.
[292] CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 110.

nenhuma delas, posto demandar concepções distintas, imbricadas, transversais e multidisciplinares.

O que se quer dizer com isso é que um determinado cientista não pode ignorar os conceitos formulados por outra ciência que cuida da Sustentabilidade. Um jurista, por exemplo, mesmo que tenha o domínio do conceito jurídico da Sustentabilidade, não pode desconhecer os seus conceitos sociológico, econômico, ético, político, tecnológico, ecológico, biológico, geográfico etc, sob pena de incorrer em erros crassos por não possuir a visão integral e conjunta da matéria. O mesmo ocorre com relação aos economistas, filósofos, cientistas políticos, sociólogos, biólogos, tecnólogos, geólogos etc. que devem buscar a compreensão da sustentabilidade em sua inteireza holística e científica.

Trata-se, pois, de tema cujo conceito atual ainda encontra-se em fase de construção acadêmico-científica, sendo de suma importância o aprofundamento de sua análise amiúde a fim de corroborar com o avanço das pesquisas em todas as áreas do conhecimento humano, pois há ameaças potenciais comprometedores da Sustentabilidade Ambiental que vulneram os biomas terrestres, tais como: mudança climática, escassez crescente de água em vários países, aumento desenfreado da população e, por conseguinte, da pobreza, demanda crescente por energia, deterioração dos ecossistemas, o que decerto exige uma ação modificadora, inovadora e proativa das instituições sociais, visando afastar os prognósticos apocalípticos que periclitam toda espécie de vida terrestre, com o escopo de assegurar condignamente a existência das presentes e resguardar as futuras gerações, o que impõe mudanças de paradigmas numa concepção baseada na ética da solidariedade como condição necessária para uma nova noção de fraternidade universal, de que fala o pesquisador Pena-Vega.[293]

Para Pena-Vega a nova ecologia deve ser compreendida de modo endógeno ao paradigma da complexidade, caracterizado pela auto-organização como um processo transversalizado (físico, biológico e social) que se estabelece como um sistema a partir de variegados elementos, naquilo que ele declara

---

[293] PENA-VEJA, A.P.V. **O despertar ecológico.** Edgar Morin e a ecologia complexa. Rio de Janeiro: Garamund, 2003. p. 99.

constituir-se “em uma unidade e, ao mesmo tempo, uma multiplicidade”, sendo, pois, essa ecologia um complexo sistema dialético e auto organizativo.[294]

Em verdade, essa concepção de Sustentabilidade Ambiental não é nada simplista. Ao revés, é tão complexa, alargada, multidimensionalizada e transversalizada que impõe a reunião, a inclusão e a integração de múltiplos saberes humanos, reunindo num mesmo portfólio científico especialistas das mais variegadas áreas, tais como: cientistas, biometicistas, administradores, contadores, economistas, administradores, financistas, juristas, engenheiros civis, engenheiros (ambientais, agrônomos, florestais, e sanitaristas), veterinários, matemáticos, estatísticos, geólogos, consultores, biólogos, físicos, químicos, ornitólogos, antropólogos, infectologistas, gestores ambientais e ainda permacultores e empiristas, além de outros profissionais com formação nas áreas científicas multidisciplinares e transversais envolvidas, para que se tenha uma visão elastecida dos mundos biótico (homem, fauna e flora) e abiótico (água, clima, solo, subsolo, ar, atmosfera etc.).

Nesse contexto, no que interessa à limitada abordagem aqui articulada no desiderato deste capítulo, é possível, na abalizada doutrina pátria, anuindo em coro harmônico com o reconhecido pesquisador Juarez Freitas[295], compreender o conceito integral e sistêmico de Sustentabilidade no Brasil, como sendo o princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Dessa concepção doutrinária elastecida, resultante do magistério de Freitas[296], é possível apontar alguns elementos indispensáveis que compõem o conceito operacional de sustentabilidade ambiental intergeracional que merecem abordagem científica, o qual se adota nesta pesquisa, quais sejam: (i) tratar-se de um princípio axiológico constitucional; (ii) que por ser insculpido na Carta Política

---

[294] PENA-VEJA, A.P.V. **O despertar ecológico.** Rio de Janeiro: Garamund, 2003, p. 85.
[295] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: **direito ao futuro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2012. p. 54 - 73. Numa quadra da obra o autor disserta sobre “o que se entende por natureza multidimensional da sustentabilidade”, quando trata pormenorizadamente de cada uma das dimensões da sustentabilidade.
[296] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: **direito ao futuro.** p. 24 - 25.

brasileira é, pois, em seus efeitos, plenamente eficaz; (iii) exige eficiência do gestor na utilização dos meios necessários e indispensáveis ao seu cumprimento; (iv) isso para a proteção do meio ambiente limpo e preservado; (v) o que, decerto, demanda uma postura ética e proba dos agentes públicos e privados na sua observação; (vi) umbilicalmente correlacionado com mais dois inafastáveis princípios: de um o da prevenção com o escopo de evitar-se danos certos; (vii) de dois, o da precaução, consistente no dever de evitar-se danos altamente prováveis; (viii) sob a égide de uma cláusula solidária e compromissária com as presentes e as futuras gerações (intergeracional); (ix) no que impõe a responsabilidade do Ente Estatal e de toda a sociedade com a efetividade deste vetor princípio; e alfim, (x) externalizando a visão do bem-estar multidimensional (socioeconômica ambiental), para além da mera satisfação material, eis que compreende também o patrimônio imaterial.

### 2.1.3 Dimensão Ambiental da Sustentabilidade

Como já afirmado em linhas pretéritas, apesar das multidimensões atribuídas hodiernamente à sustentabilidade, o propósito no que aqui interessa a esta proposição de tese doutoral limita-se à abordagem da sua dimensão relacionada ao meio ambiente humano, logo, sustentabilidade adjetivada de ambiental, patrimônio da humanidade, que deve ser protegido e preservado para além da presente quadra histórica em que vive o homo sapiens. Desde já, esclareça-se, longe de adotar-se o antropocentrismo, filia-se à corrente hodierna do biocentrismo.

No bojo dessa visão multidimensional, uma vez convencido da necessidade de avançar da sustentabilidade triádica originariamente concebida: econômica, social e ambiental, esta última a ser tratada em destaque na sequência deste trabalho, não se pode olvidar, também, a existência de importantes dimensões externalizadas por pesquisadores, que pululam tanto na doutrina pátria quanto estrangeira (tais como: (i) econômica, (ii) ambiental, (iii) social, (iv) ética, (v) cultural, (vi) política, (vii) jurídica e (viii) tecnológica), umbilicalmente ligadas, pois em matéria ambiental, certamente não existe um ato sequer que seja praticado ou mesmo a omissão com relação a um ato que deveria ser praticado, sem a correspondente reação consequencial positiva ou negativa, uma vez que tudo no universo está inexoravelmente interconectado, numa interdependência fundamental de todos os

fenômenos e seres vivos, como bem esclarece Capra[297] em sua concepção de ecologia profunda, na obra “a teia da vida”. Inexoravelmente todos os seres vivos estão “ligados” pelos fios dessa teia. Não há como fazer ‘mal’ ou ‘bem’ a um, sem afetar os outros.

Assim, independentemente das discussões acadêmicas que permeiam sobre a quantidade dessas dimensões, de fato a questão ambiental (aqui compreendido o ambiente em que vive o homem e todos os seres vivos do Planeta), de modo induvidoso em sua inteireza compreende todas as ações antrópicas que justificam essa compreensão multidimensional. Ora se o homem em seu ambiente se preocupa com a preservação da natureza (presente a sustentabilidade em sua **dimensão ambiental**); ao se dedicar a uma atividade econômica para a sua sobrevivência (presente a **dimensão econômica**); se a atividade econômica desenvolvida pretende ser inovadora e tecnológica voltada à produtividade (presente a **dimensão tecnológica**); ao cuidar dos reflexos sociais de sua vida e atividade econômica (tem-se a **dimensão social**); como a vida dos homens em sociedade e no desempenho de sua atividade econômica depende de regras de pacificidade e produz efeitos jurídicos (presente a **dimensão jurídica**); se tais regras de convivência resultam de decisões e gestões políticas legisferantes e governativas (presente a **dimensão política**); se pretende o homem em seu meio cultivar as suas origens e produções culturais expressivas multifacetadas (presente a **dimensão cultural**); e alfim, se a preservação dos recursos naturais às presentes e futuras gerações depende do comportamento humano moral e ético no ambiente em que vive (presente, destarte, a **dimensão ética**).

Resulta daí ser perfeitamente possível defender a concepção unidimensional da sustentabilidade, qual seja, a que compreende o ambiente onde o homem vive de modo stricto (área rural ou rua, bairro, cidade, país) e de modo lato (espaço transnacional, planeta), logo, não se pode olvidar a sustentabilidade numa só dimensão, a ambiental, compreendendo em seu bojo todas as demais dimensões apregoadas academicamente. Pois o meio ambiente abarca todo o perímetro

---

[297] CAPRA, Fritjof. **The Web of Life.** A New Scienh'frc Understanding of Living Systems. Tradução de Newton Roberval Eichemberg. p. 20/21. O físico austríaco apresenta a concepção de **Ecologia Profunda**, daquilo que descreve como sendo “o novo paradigma pode ser chamado de uma visão de mundo holística, que concebe o mundo como um todo integrado, e não como uma coleção de partes dissociadas). [...]. Tratando da **Ecologia Rasa**, afirma que esta “é antropocêntrica, ou centralizada no ser humano. Ela vê os seres humanos como situados acima ou fora da natureza, como a fonte de todos os valores, e atribui apenas um valor instrumental, ou de "uso", à natureza”. [...].

terrestre e cósmico onde o homem vive, trabalha, e desenvolve outras atividades sociais, culturais e de lazer. Mesmo o meio ambiente, constitucionalmente considerado é multifacetado, compreendendo os mundos físico, cultural, artificial e laboral. Mas, tudo, num só ambiente, no qual vive o homem e os demais seres vivos. Logo, ambiental.

Não é sem razão, que alguns estudiosos, dado à polissemia da palavra, referem-se à sustentabilidade pela sinonímia "ambientalismo". Viola[298], por exemplo, quando se refere que a preocupação ambiental em seus arranjos iniciais no Brasil (anos 70) registra que essa referência aparece confinada bissetorialmente (tratada apenas pelo Estado e pequenos setores da sociedade civil). A partir da segunda metade da década de 80 e nos anos 90, continua Viola, a sustentabilidade alcança outros setores da sociedade, e os estudiosos passam, a adjetiva-la "multissetorizada",[299] quando

> o ambientalismo começou a penetrar outras áreas e dinâmicas organizacionais, ultrapassou as fronteiras das agências ambientais estatais e das associações e movimentos ambientalistas e passou a impregnar outros movimentos sociais e organizações não-governamentais, universidades, a mídia, agências governamentais não especificamente ambientais e empresas.

O professor Paulo Cruz, quando trata da "Democracia Ecológica" em correlação com a "Sustentabilidade", tece críticas à obsolescência do Estado Constitucional Moderno, fala da necessidade de uma nova democracia participativa que inclua as concepções ambientais e a participação direta da população na tomada de decisões, além de inovadoramente propor a criação de um Estado Transnacional Ambiental, oportunidade em que arrimado nas concepções esposadas por Manzini, afirma que a locução "sustentabilidade ambiental" refere-se

> às condições sistêmicas em virtude das quais, em escala planetária ou regional, as atividades humanas não podem chegar a estressar o ecossistema além do limite a partir do qual se ativam fenômenos irreversíveis de degradação.[300]

---

[298] VIOLA, Eduardo. **Confronto e legitimação**. (1970 a 1990). In: SVIRSKY, Enrique & CAPOBIANCO, João Paulo (orgs.). Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo: Instituto Socioambiental, Secretaria de Meio Ambiente, 1997. p. 29.

[299] VIOLA, Eduardo. **Confronto e legitimação**. (1970 a 1990). In: SVIRSKY, Enrique & CAPOBIANCO, João Paulo (orgs.). Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro. p. 29.

[300] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no Século XXI. Seleção e organização dos capítulos: Emanuelle Cristina Andrade Lacerda. Itajaí:

Essa ousada tese inspirada em Cruz revela ao mundo jurídico a importância de se repensar o Estado Constitucional Moderno no estágio de letargia em que se encontra, mas não só isso, como já se constatou no capítulo que trata da transnacionalidade, externa igualmente a importância da sustentabilidade em sua dimensão ambiental nos espaços transnacionais como forma adequada de preservar o ambiente e garantir de modo efetivo o futuro da humanidade, como um princípio paradigmático da maior importância neste Século XXI.

Para as pesquisadoras brasileiras Garcia e Garcia, a dimensão ambiental do Princípio da Sustentabilidade diz respeito

> à importância da proteção do meio ambiente e do Direito Ambiental, tendo como finalidade precípua garantir a sobrevivência do planeta através da preservação e melhora dos elementos físicos e químicos que a fazem possível, considerando sempre o alcance da melhor qualidade de vida do homem na terra.[301]

Ainda tratando da sustentabilidade adjetivada de ambiental, e da necessidade de um ambiente saudável e adequado onde possa o homem viver, trabalhar, estudar, residir, se alimentar, livre da contaminação do solo, da água, do ar, e outros riscos desfavoráveis, complementam as destacadas pesquisadoras da Univali a ponderação de que

> pela visão desta dimensão a proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo destes (como, por exemplo, saúde, moradia, alimentação, educação, etc) em patamares desejáveis constitucionalmente estão necessariamente vinculados às condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso a água potável (através de saneamento básico, que também é direito fundamental social integrante do conteúdo mínimo existencial), à alimentação sem contaminação química (por exemplo, de agrotóxicos e poluentes orgânicos persistentes), a moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de

---

Universidade do Vale do Itajaí, 2011. p. 47. *Apud:* MANZINI, Ezio & BIGUES, Jordi. **Ecologia y Democracia.** Barcelona: Icaria, 2000. p. 13.

[301] GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. *In:* SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; GARCIA, Heloise Siqueira (org.) **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014. p. 44. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebooks>. Acesso em: 28 de maio de 2018.

> desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados.[302]

Ora, não se pode jamais perder de vista nesse horizonte ambiental que o meio ambiente é um macrobem especial que, por tratar-se de direito fundamental já reconhecido em terras pátrias e alienígenas, necessita de ser concretizado no mundo fenomênico. Para que a concretização desse direito constitucionalmente garantido seja possível, Derani destaca que

> deve a atividade econômica desenvolver-se pautada no princípio da defesa do meio ambiente. As relações travadas na sociedade destinadas à reprodução de riquezas não podem prescindir de avaliações destinadas a garantir a manutenção do meio e a reprodução dos recursos naturais utilizados.[303]

Falando dessa correlação casada e inseparável da dimensão ambiental com a econômica, inclusive no que se refere à uma visão sistêmica do ordenamento constitucional brasileiro, assunto a ser adiante tratado nesta pesquisa com mais acuidade, Derani, em completude, assevera que

> uma economia ecologicamente alinhada, isto é, uma economia que considera os aspectos ambientais de qualidade do ambiente e sustentabilidade dos recursos, é uma economia que se desenvolve pautada no princípio da defesa do meio ambiente, inscrito na ordem econômica constitucional e que se destina a realizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dispõe o artigo 225 da Constituição.[304]

Não se olvide tratar-se de matéria de conteúdo bastante complexo, de viés sistêmico, haja vista que a desenfreada e patológica conduta humana de acreditar estejam os recursos naturais do planeta disponíveis apenas para servir seus propósitos lucrativos desenfreados e patológicos mediante uma exploração

---

[302] GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade**: uma análise do mínimo existencial ecológico. p. 57 - 58. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebooks>. Acesso em: 28 de maio de 2018.

[303] DERANI, Cristiane. **Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômic**a. *In:* PURVIM DE FIGUEIREDO, Guilherme, José (org). Temas de direito ambiental e urbanístico. São Paulo: Max Limonad, Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998. p. 97.

[304] DERANI, Cristiane. **Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômic**a. *In:* PURVIM DE FIGUEIREDO, Guilherme, José (org). Temas de direito ambiental e urbanístico. p. 97.

irracional, irresponsável e ableptica da natureza colocando em risco o futuro da humanidade e gerando, por consequência, uma crise sistêmica.

Ora, parafraseando Freitas, - e desde já antevendo assunto que este trabalho trata mais adiante no atinente à governança da sustentabilidade - “para crises sistêmicas, impõem-se soluções sistêmicas, estruturais e interdisciplinares, cooperativas e globais, com o engajamento de todos não apenas dos governos”.[305] A responsabilidade para que seja garantida a sustentabilidade do meio ambiente é de todos, não somente dos Estados e das pessoas que o governam, como também de todas as pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive a pertencentes ao terceiro setor, que devem catalisar suas forças de forma solidária e cooperativa para a sobrevivência do planeta e superação dos diversos conflitos de ordem econômica-políticos que afligem a humanidade, por decorrência da insaciabilidade de uns e hipossuficiência de muitos, o que resulta num caminhar lado a lado da miséria e da opulência.

O mesmo Freitas, em sua premiada obra sobre a Sustentabilidade, alude que a dimensão ambiental da sustentabilidade liga-se de modo indissociável ao direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras ao ambiente limpo e ecologicamente equilibrado, consoante dispõe a norma fundamental da República do Brasil. Fala que essa insaciabilidade do homem pelo lucro que leva à degradação ambiental pode inviabilizar a vida humana no planeta e talvez até mesmo as civilizações, se o homem não encontrar cientificamente meios de lidar com as consequências climáticas da devastação da natureza, por exemplo, como também saber lidar com as inovações tecnológicas e agir efetivamente de modo cooperativo e solidário.[306]

Daí a importância de se avançar cada vez mais rumo à Sustentabilidade ambiental do planeta acima de qualquer outro interesse, não somente, mas acima de tudo econômico, que nessa concepção globalizada e dominial das grandes corporações produtivas e financeiras, acaba impondo pesado fardo aos hipossuficientes, o empobrecimento da qualidade geral da vida, na busca do lucro pelo lucro, com a exploração do homem pelo homem, e ainda da usurpação dos

---

[305] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 51.
[306] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: **Direito ao Futuro**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 64.

recursos naturais não renováveis do planeta, inviabilizando não só o usufruto do patrimônio ambiental às presentes gerações, como abolindo este direito fundamental às futuras.

Assim, no tocante à pontuação final da abordagem da dimensão ambiental da sustentabilidade, a concepção triádica de Juarez Freitas não pode ser olvidada em sua tão bem colocada síntese, quando assegura, de um, que não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado; de dois, que não pode sequer haver vida humana sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental; e, alfim, de três, ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie.[307]

Ainda, seguindo os passos do destacado professor Ferrer da academia alicantense, dentro de uma perspectiva ética de comportamento humano, não se pode desconhecer que a sustentabilidade necessita estar ligada à ideia de solidariedade, mas de uma forma nova de solidariedade, agora redimensionada, que se distinga por ter como objetivo assegurar a subsistência da espécie humana em condições de justiça e dignidade eticamente aceitáveis, denominada pelo mestre de Alicante "solidariedade intra e extrageneracional", extensiva não só aos presentes que compartilham os recursos ambientais do planeta, como também às futuras gerações.[308]

### 2.1.4. A Sustentabilidade Ambiental na Constituição Brasileira

Em todo o planeta, no bojo do direito constitucional comparado, sem dúvida que já de algum tempo o meio ambiente já fora erigido à condição de norma fundamental, antes de ser anunciado na Carta Política brasileira.

Dentre as Cartas Magnas que precedem a brasileira de 1988 em positivar o meio ambiente, pode-se citar: da Alemanha, de 1949 (arts. 20, 24 e 74); da Suíça,

---

[307] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: **Direito ao Futuro**. p. 65.

[308] *In* PLATA, Miguel Moreno. **Genesis, Evolução e Tendências do Paradigma do Desenvolvimento Sustentável**. México, Miguel Ángel Porrúa, 2010. p. 14. O professor Gabriel Real Ferrer, ao tecer prolegômenos ao prólogo da obra de Plata, aduz: "Uno de los principales retos que la sostenibilidad plantea al derecho es precisamente su dimensión temporal, Se disse, con razón, que el derecho ha ido siempre a remolque de las transformaciones socieales, que resuelve problemas conocidos en una espécie de efecto retrovisor, y no está capacitado para abordar antecipadamente los que estamos haciendo mal [lo conocido] y, por otra, al establecer un determinado estatuto jurídico as las generaciones venideras obliga a considerar, hoy, derechoes no nacidos atemporales".

de 1874, reformada em 1957 (art. 24); da Bulgária, de 1971 (art. 31); de Cuba, de 1976 (art. 27); Portugal, de 1976 (art. 66º); da União Soviética, de 1977 (art. 18); da Espanha, de 1978 (art. 45); e da China, de 1982 (arts. 9º e 26).[309]

Em rápida visitação a excertos históricos a respeito, registre-se que a matéria já era motivo de preocupação portuguesa no Brasil Colônia, haja vista que nas Ordenações Filipinas havia a previsão da gravíssima pena de açoite e degredo, por quatro anos, para a África a quem cortasse árvore ou fruto silvestre, em caso de dano simples. Se maior fosse a gravidade do dano causado, em proporcionalidade, o degredo correspondentemente aplicado seria o degredo para sempre.[310]

No tocante ao *mens legislatoris*, o legislador constituinte brasileiro, ainda em 1987, aliás, em contemporaneidade à publicação do Relatório Brundtland[311] elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, no documento intitulado: "Nosso futuro comum", demonstrou real preocupação com a importante questão ambiental, e tanto é verdade que, em solo pátrio, fez insertar pela primeira vez no texto constitucional, no "Título VIII – Da Ordem Social", disposição constitucional específica sobre a matéria, no "Capítulo VI", intitulado "Do Meio Ambiente", sem olvidar que em outros capítulos esse direito social fundamental também foi enunciado direta e indiretamente.

Quanto ao *mens legis,* no atual ordenamento jurídico pátrio, o Princípio da Sustentabilidade Ambiental já se encontra constitucionalizado desde 1988, tendo sido materializado e expressamente enunciado no art. 225 da Constituição da

---

309 BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1609.

310 BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 1609.

311 Extraído do livro: ONU: **Nosso Futuro Comum**: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 430 p. Título da obra em
Inglês: **"Our commun future".** Oxford/New York, Oxford University Press, 1987. O Relatório Brundtland, datado de 20 de março de 1987, cuja nomenclatura final intitula-se **"Nosso Futuro Comum"** recebeu esse nome em homenagem à primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, que indicada pela ONU chefiou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido pela primeira vez em outubro de 1984 e publicado o relatório 900 (novecentos) dias depois, em Abr. de 1987. Consoante se vê no prefácio do relatório, nas palavras da própria Brundtland, o propósito da Comissão era estudar a questão ambiental do planeta e propor estratégias de longo prazo mirando-se no desenvolvimento sustentável e, para tanto: "recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior cooperação entre os países em desenvolvimento e entre países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social e leve à consecução de objetivos comuns e interligados que considerem as inter-relações de pessoas, recursos e meio ambiente e desenvolvimento". Em sua versão final o relatório propõe o desenvolvimento sustentável, como sendo "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades".

República Federativa do Brasil, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, ao estabelecer *in litteris* que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e presrevá-lo para as presentes e futuras gerações".

Em que pese o registro de críticas de ser um documento simbólico, a Constituição brasileira é tida por especialistas como uma Constituição ambientalista, porquanto além da prescrição do art. 225, ainda em sede constitucional existem insculpidas outras regras explícitas de garantia em defesa do meio ambiente, sem olvidar as implícitas por conta das competências legislativas privativas, comuns e concorrentes dos entes da Federação, como anota Bulos.[312]

Não é possível crer não tenha avançado a Carta Política brasileira, principalmente em matéria ambiental, pois é notória a sua evolução com relação às pretéritas no sentido restaurador do Estado de Direito. Longe de ser meramente simbólica como apontam alguns críticos, o texto magno é inovador em solo pátrio na contemplação dos direitos do homem e do cidadão, e evança no catálogo de direitos fundamentais, dentre eles ao do meio ambiente, que em nada deve em conteúdo às cartas similares mundo afora. Destarte, em que pese as críticas tecidas por ser de conteúdo "tendencialmente normativista" e diante da existência de descompasso pela enorma contradição entre o constitucionalismo formas e constitucionalidade material, como observa Canotilho[313], sendo até possível a existência de algum simbolismo – e qual Carta não tem a expressão de sua nacionalidade – não se pode e não se deve ignorar as conquistas de direitos contemplados na CF/88, antes negados no país, daí não ser simbólica a Carta brasileira, pelo menos no imaginário popular, porque as concepções idiossincráticas nela contidas são respostas consonantes à então realidade de exceção então vicenciada preteritamente à sua feitura, não se negando tenha a Carta Política um espírito, o "espírito da lei" de que fala Monstesquieu. [314]

---

[312] BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 1609.

[313] CANOTILHO, J.J. **Comentários à Constituição do Brasil.** Coordenação Científica: J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streeck. Coordenação Executiva: Léo Ferreira Leoncy. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

[314] MONTESQUIEU. **O Espirito das Leis.** Tradução de Pedro Vieira Mota. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 41. revisitar as lições de Montesquieu, para quem: "A lei não é formulada ao arbítrio do governante do governante, mas de acordo com as condições de vida da sociedade, ela tem, por isso, um espírito, o espírito da lei".

Contextualizada a questão, é bem possível que essa preocupação contemporânea com o desenvolvimento sustentável no Brasil, quando do exercício do poder constituinte originário durante o processo legislativo da feitura da nova Ordem Constitucional (*mens legislatoris*), tenha ocorrido por decorrência da importante participação do ambientalista brasileiro Paulo Nogueira Neto, professor de ciências biológicas da USP - Universidade de São Paulo, como integrante da Comissão Brundtland[315] que elaborou o relatório "Nosso Bem Comum", com a participação de representantes de 21 (vinte e um) países do mundo, incluído o Brasil representado por Nogueira Neto, sendo que o país juntamente com a ONU já demonstrara particularl preocupação com a questão econômico-ambiental, a ponto de fazer insculpir no texto da nova Carta Política (*mens legis*), nessa mesma época, disposições expressas sobre a matéria, contemplando a sustentabilidade ambiental como princípio fundamental do homem, assegurada às presentes e futuras gerações, por ser o meio ambiente indispensável à sobrevivência da própria espécie humana na terra.

Abre-se aqui um parêntese para uma correlação entre o que avançou o constitucionalismo brasileiro no tocante ao meio ambiente e os recentes inaugurados textos fundamentais latino-americanos, a partir do contido nas Constituições Equatoriana (2008) e Boliviana (2009) com o paradigmático reconhecimento e dos avanços dos "direitos da natureza", no bojo dos "novos direitos" nos ordenamentos dos vizinhos países que também integram o bioma Amazônia.

Por óbvio, antes dos comentários às constituições latinas, necessário registrar que não se pode omitir a importância do tratamento que a Carta Política brasileira dispensou ao meio ambiente com disposições capitulares próprias na topografia da ordem maior e sistemicamente em toda a sua superfície, como se viu dos textos pretéritos. Muito se avançou na regulação constitucional da matéria, mesmo que ainda o Brasil não tenha enveredado para o paradigma ecossocial do constitucionalismo como fez inauguralmente a Constituição do Equador, onde a

---

[315] **Our commun future**. New York, Oxford University Press, 1987. A Comissão, além de sua Presidente: Gro Horlem Brundtland (Noruega) e do Vice-presidente Mar Kllalid (Sudão), tinha ainda como membros: Susanna Agnelli (Itália); Saleh A. Al Athel (Arábia Saudita); Bernard Chidzero (Zimbábue); Lamine Mohamed Fadika (Costa do Marfim); Volker Hauff (Alemanha); Istven Lang (Hungria); Ma Shijun (China); Margarita Marino de Botero (Colômbia); Nagendras Singh (Índia); Paulo Nogueira Neto (Brasil); Saburo Okita (Japão); Shridath S. Ramphal (Guiana); William D. Ruckelhaus (EUA); Mohamed Sahanoun (Argélia); Emil Salim (Indonésia); Bukar Shaib (Nigéria); Vladimir Sokolov (URSS); Janez Stanovnik (Iugoslávia) e Maurice Strong (Canadá).

carta constitucional política equatoriana reconhece a natureza como titular de direito, naquilo que Wolkmer[316] denomina constitucionalismo pluralista intercultural (andino ou indígena) e Souza Freitas chama de constitucionalismo plurinacional comunitário, uma vez que o texto magno reconhece a coexistência de experiências de sociedades interculturais (indígenas, comunais, urbanas e camponesas), tanto no Equador (2008) quanto na Bolívia (2009).[317]

Esse novo constitucionalismo ao reconhecer esses direitos muda, no mundo, o foco da destinação da titularidade aos direitos fundamentais que deixa de ser destinatários o individuo (ser humano) ou a sociedade (Estado/coletividade) para ser a natureza e as suas relações como sujeito de direitos, naquilo que se denomina "novos direitos da natureza" onde deixa de ter apenas a "natureza jurídica" de bem jurídico. De modo pioneiro a Constituição Equatoriana de 2008 reconhece que a "natureza, ou Pacha Mama, onde se reproduz e realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente a sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos".[318] Não se trata mais do homem como titular do direito à natureza, no que se chama "direito ao meio ambiente", elencado como um dos direitos humanos, como ocorre com a CF/88 brasileira, mas do direito assegurado à própria natureza, logo utilizar-se a expressão: "direitos da natureza".

Também a Constituição da Bolívia, a mais nova Constituição latino-americana, embora não reconheça de modo expresso no texto fundamental os direitos da natureza como a Equatoriana, os reconhece tacitamente ao estatuir um amplo programa constitucional de promoção da Pacha Mama "Mãe Terra" no

---

316 WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina**. In Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2010. p. 153 - 154.

317 WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Os novos direitos no Brasil:** natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 301. *In:* FREITAS, Vitor Sousa. Os novos Direitos da Natureza: Horizontes a Conquistar. p. 287 - 320.

318 O art. 71 da Constituição do Equador dispõe: "reconhece que a natureza, ou Pacha Mama, onde se reproduz e realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente a sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estruturas, funções e processos evolutivos". O mesmo dispositivo estabelece ainda que "toda pessoa, comunidade, povo ou nacionalidade poderá exigir à autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza". Dispõe também que "os princípios estabelecidos na Constituição serão observados para aplicar e interpretar estes direitos". Por fim, determina que "o Estado incentivará pessoas físicas, jurídicas e coletivas a que protejam a natureza e promovam o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema".

postulado do “bem viver” (sumak kausay, vocábulo de origem quéchua[319]) busca o equilíbrio entre a natureza (mãe Terra) e as necessidades humanas. Interessante, nesse contexto, lembrar a abordagem dialética de Friedrich Engels ao afirmar que: “o ser humano é aquela parte da natureza onde a natureza toma consciência de si mesma”.[320]

Ao correlacionar filosoficamente Homem e Natureza, e a relação cosmológica com a vida, Russel anota que “no cosmos a vida aparece como fenômeno antientrópico, com alta complexidade. Dos entes vivos só o ser humano tem substantividade suficiente para ser considerado coisa individual, autônoma, independente” [...]. e complementa, aduzindo: “diferencia internamente como espécie porque tem linguagem, história e cultura”.[321]

A propósito, o antropólogo Estermann numa concepção filosófica quéchua, assegura que

> Pacha é o conceito em torno do qual se constitui a racionalidade dos povos quéchua, tendo sentido polissêmico e sem tradução unívoca para as línguas indo-europeias, e significa filosoficamente “o universo ordenado em categorias espaço-temporais”, não simplesmente como algo físico e astronômico, mas aproximando-se dos conceitos ocidentais de “cosmos”, herdado do pensamento grego ou “esse” (ser), da tradução latina, denotando tudo o que existe no universo, a “realidade”. Refere-se ao que está além da bifurcação entre o visível e o invisível, o material e o imaterial, o terreno e o celestial, o profano e o sagrado, o exterior e o interior. Contém o significado tanto da temporalidade como da espacialidade. Trata-se do cosmos inter-relacionado ou relacionidade cósmica. [...] Assim, a sabedoria quéchua concebe o universo como ordenado e baseado nos seguintes princípios: relacionalidade, correspondência, complementariedade, reciprocidade e ciclicidade.[322]

---

**319** Quíchua, também conhecido como quechua ou quéchua, é uma língua indígena falada por alguns povos da América do Sul. O idioma é falado por milhões de pessoas em grupos de países como Argentina, Peru, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e outros. O quíchua possui vários dialetos, e é uma das línguas oficiais de países como Bolívia, Peru e Equador. O quíchua é falado nos Andes antes mesmo do Império Inca, e é falado até hoje, como dialeto, e é o idioma nativo mais falado na América do Sul. In CAMPBELL, Lyle. **American Indian Languages**: The Historical Linguistics of Native America. Oxford: University Press, 1997, p. 189.

320 ENGELS, Friedrich. **Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem**. In: RICARDO, Antunes (org). A dialética do trabalho – Escritos de Max e Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2004. p. 29.

321 DUSSEL, Enrique. **Filosofia de la liberación**. Bogotá: Editora Nueva América, 1996. p. 144.

322 ESTERMANN, Josef. La filosofia quechua. In: DUSSEL, Enrique; MENDIETA, Eduardo; BOHÓRQUEZ, Carmem. **El pensamento filosófico latino-americano, del Caribe y “latino”.** História, Corrientes Temas, Filósofos. México: Siglo XXI, 2011. p. 37 - 38.

Também por decorrência desses novos fundamentos dos sistemas jurídicos andinos a partir da nova ordem constitucional (Equador e Bolívia) foi realizada na cidade boliviana de Cochabamba a Conferência Mundial dos Povos sobre Mudanças Climáticas e os Direitos da Mãe Terra, no período de 19 a 23 de abril de 2010, que mesmo sem o aval da ONU reuniu 35.500 representantes dos povos da Terra, oriundos de 142 países, que aprovaram a Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra que proclama que a Mãe Terra[323] "é um ser vivo", tendo inclusive anunciado o decálogo[324] de direitos da "Mãe Terra" cujos participantes conclamaram a Assembleia Geral das Nações Unidas a adotar a declaração e internacionalizar os seus princípios para os Estados-membros associados.[325]

Decorrente disso importa reconhecer, como de fato se reconhece, que não há vida que não tenha ligação com as demais formas de vidas terrestres e cósmicas, que se encontram ligadas tal qual os fios com que se tecem a rede universal como de há muito tratava Humboldt (quando coincidentemente esteve no próprio Equador)

---

[323] Freitas ao tecer comentários sobre a **Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra** aduz que seu texto prevê em seu "primeiro artigo que a mãe Terra é um ser vivo, uma comunidade única indivisível e autorregulada, de seres inter-relacionados que sustentam, contém, e reproduzem todos os seres que a compõem. Cada um desses seres, de acordo com o texto normativo, se define por suas relações como parte integrante da Mãe Terra. Seus direitos inerentes, por sua vez, são inalienáveis porque derivam da mesma fonte de existência. Afirma também que a Mãe Terra e todos os seres que a compõem são titulares de todos os direitos inerentes reconhecidos na Declaração sem distinção de nenhum tipo, seja entre seres orgânicos e inorgânicos, seja de espécie, seja de origem, seja de uso pelos seres humanos ou, qualquer outro estado. Referido artigo também diz que assim como os seres humanos têm direitos humanos, todos os demais seres da Mãe Terra também têm direitos que são específicos a sua condição e apropriados para o seu papel e função dentro das comunidades nos quais existem. Por fim, o mesmo artigo reconhece que os direitos de cada ser estão limitados pelos direitos dos outros seres, e qualquer conflito entre seus direitos devem resolver-se de maneira a manter a integridade, o equilíbrio e a saúde da Mãe Terra". WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Os novos direitos no Brasil:** natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. p. 310. In: FREITAS, Vitor Sousa. Os novos Direitos da Natureza: Horizontes a Conquistar. p. 287 - 320.

[324] Extrai-se do **DECÁLOGO DE DIREITOS DA MÂE TERRA**: "O segundo artigo da Declaração especifica quais são os direitos pertencentes à Mãe Terra e a todos os seres que a compõem: **1**) Direito à vida e a existir; **2)** Direito a ser espeitada**; 3)** Direito à regeneração de sua biocapacidade e continuação de seus ciclos e processos vitais livres de alterações humanas; **4)** Direito a manter sua identidade e integridade como seres diferenciados, autorregulados e inter-relacionados; **5)** Direito à água como fonte de vida; **6)** Direito ao ar limpo; **7)** Direito à saúde integral; **8)** Direito a estar livre da contaminação, poluição e dejetos tóxicos e radioativos; **9)** Direito a não ser alterada geneticamente e modificada em sua estrutura de forma a ameaçar sua integridade ou funcionamento vital saudável; e **10)** Direito a uma restauração plena e pronta pelas violações causadas pelas atividades humanas aos direitos reconhecidos na Declaração". *In* WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Os novos direitos no Brasil:** natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. In: FREITAS, Vitor Sousa. Os novos Direitos da Natureza: Horizontes a Conquistar. . p. 287-320. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

[325] BOFF, Leonardo. **A conferência mundial dos povos**. Disponível em <http://noblat,oglobo.globo.com/artigos/noticia/2010/04/aconferencia-mundial-dos-povos-286420.html>.
Acesso em: 19 mar. 2018.

e muitos outros cientistas que o sucederam, como Capra na atualidade a teor de sua "teia da vida", ou como aduzira o Cacique Seattle em sua notável Carta ao presidente Norte-americano Pierce, como já registrado nesta pesquisa em capítulo pretérito. Também não há como esconder que a relação do homem com a natureza é também relação do homem consigo próprio e isso mesmo que não se acredite na metáfora do Éden de que tenha o homem sido feito de húmus (termo latim que significa terra fértil). Isso leva à conclusão de Ost[326], inspirado em Engels, ao afirmar que "assim, não temos de um lado, o homem e, de outro, a natureza. O homem é, simultaneamente, matéria, vida e sentido, capaz de reprodução e capaz de significação, natureza e cultura". Isso permite concluir, afirma Souza Freitas[327], que "o homem é produto e condição da natureza".

A Constituição Boliviana reconhece, na esteira da concepção Equatoriana, a natureza como "Mãe Terra", como aduz Souza Freitas, "tornando-a figura elementar do texto constitucional e revelando a proteção da natureza de forma alinhada à proteção da cultura dos diversos povos existentes no território boliviano e cujos modos de vida são intrinsecamente ligados ao trabalho com a biosfera".[328]

No ordenamento boliviano, infraconstitucionalmente tratando, a Lei n. 71, é intitulada "Lei de Direitos da Mãe Terra", no seu art. 7º, garante sete direitos à Mãe Terra, que de modo resumido são: 1) Direito à Vida; 2) Direito à Diversidade da Vida; 3) Direito à Água; 4) Direito ao Ar Limpo; 5) Direito ao Equilíbrio; 6) Direito à Restauração; e 7) Direito a viver Livre de Contaminação. Além dessa lei, anota Freitas, a Lei n. 300, de 15 de outubro de 2012, denominada "Lei Marco da Mãe Terra para o Desenvolvimento Integral para Viver Bem", estabelece "parâmetros de desenvolvimento compatíveis com os direitos da natureza e com o postulado do bem viver".[329]

Ao tratar desse novo constitucionalismo latino-americano, segundo Zaffaroni, como o ecologismo em geral reconhece o meio ambiente como bem jurídico voltado

---

[326] OST, François. **A natureza à margem da lei:** a ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 16.
[327] WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Os novos direitos no Brasil:** natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. p. 294.
[328] WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Os novos direitos no Brasil:** natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. p. 308.
[329] WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Os novos direitos no Brasil:** natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. p. 309.

ao bem-estar humano, essa nova concepção, principalmente a partir da Constituição Equatoriana, estabelece induvidosamente

> um novo modelo civilizatório que opta por proclamar a convivência com todos os seres viventes dentro da Terra, e que Pachamama expressa a manifestação do saber da cultura ancestral de convivência com a natureza e se incorpora ao direito constitucional como outro aporte do constitucionalismo latino-americano ao universal, tal qual fez a Constituição Mexicana de 1917 ao inaugurar o constitucionalismo social. [...] nem mesmo quinhentos anos de colonialismo, neocolonialismo, genocídio e dominação puderam borrar da cultura dos povos andinos o culto à Terra e o ideal de convivência harmoniosa que hoje surgem como mensagem ao mundo e à espécie humana em risco de colapso e extinção.[330]

Resta daí, por ser necessário ao deslinde aqui proposto, no bojo de uma análise hermenêutico-constitucional sistêmica, mesmo que de modo bem objetivo, conciso e centrado somente no que interessa a esta pesquisa, visualizar ao consulente o teor do artigo 225, caput, seus parágrafos e incisos, da CF/88, com apontamentos céleres e breves, doravante inspirado nas inovadoras concepções biocêntricas dos vizinhos latinos.

Observa-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enunciado na Carta Política brasileira está axiologicamente contemplado e umbilicalmente vinculado ao bem jurídico mais importante tutelado pelo Direito, id est, a própria **"vida"**, sendo decerto o bem mais precioso da pessoa humana. A propósito, a "vida" é induvidosamente o maior e mais axiologicamente considerado dentre todos os demais bens juridicamente tutelados. O que seria mais importante que a vida para o ser humano? A sua liberdade? A sua honra? O seu patrimônio? Nada é mais importante que a vida, pois sem esta não há como usufruir daqueles outros direitos fundamentais. Mesmo diante do argumento de se morrer pela liberdade.

Com muita propriedade, nessa concepção biocêntrica, sob inspiração em Dussel[331], o professor Vitor Souza Freitas escreve que

> a vida é condição absoluta da existência humana, e por isso, a vida da Terra é dita condição ampliada – uma vez que a vida dos seres

---

[330] ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **La pachamama y el humano**. Bueno Aires: Colihue: Ediciones Madres de Plaza del Mayo, 2011. p. 65 - 66.
[331] DUSSEL, Enrique. **Materiales para uma política de la liberación**. Madrid: Plaza y Valdés, 2007. p. 145.

> orgânicos aparece como uma fina e vulnerável película sobre a Terra, bem como uma vez que a natureza não pode ser destruída, mas podem sim ser destruídas as condições para a existência da vida sobre a Terra. A destruição ecológica (como condição e possibilidade) e a pobreza (como efeito) são fenômenos correlacionados que têm a mesma causa.[332]

A partir da concepção inovadora desse novo marco do biocentrismo latino-americano é necessário inclusive repensar todo o paradigma que informa o arcabouço jurídico contemporâneo que por ser antropocêntrico permite que o homem se apodere da natureza como um bem seu, um mero bem a ser usado ao seu bel prazer econômico, para sua satisfação egoística, no que importa novamente citar Dussel, para quem

> o ser humano como ser que dá valor às coisas, o faz ao ter a capacidade de avaliar, tendo em consideração a vida e sua reprodução e crescimento. Esse é o critério fundamental de toda ética material, que consiste na satisfação das necessidades básicas e também do desenvolvimento da vida humana. Terra (natureza) e humanidade, assim têm dignidade e não podem, essencialmente, ter valor de troca, porque não contém, enquanto tais, trabalho objetivado; são a fonte de todo valor.[333]

Regressando, pois, ao ordenamento jurídico constitucional pátrio, que embora ainda não tenha avançado tanto quanto o que preconiza a mãe Terra como sujeito de direitos constata-se, pois, sobejar uma certeza indubitável tanto no "mundo do ser" quanto no "mundo do dever ser" a convicção, aqui ou alhures, de que nenhum outro bem jurídico tutelado pelo Direito é mais importante que a vida. Tanto é verdade que, de modo sistemático, a mesma Constituição Federal brasileira, em seu art. 5º, *caput*, quando trata dos direitos e garantias fundamentais (individuais e coletivos) enuncia em primeiro lugar, a inviolabilidade do direito à vida, garantida tanto aos brasileiros, quanto aos estrangeiros residentes no país, para só depois, tratar de outros direito como a liberdade, igualdade, segurança e propriedade, mesmo porque, se o homem perder a sua vida, racional e francamente falando, nada mais lhe interessa nenhum desses outros bens, por mais importantes e preciosos que sejam.

---

[332] WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Os novos direitos no Brasil:** natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. p. 294.
[333] DUSSEL, Enrique. **Materiales para uma política de la liberación**. p. 147 - 148.

Numa concepção holística alargada, a única possibilidade de a humanidade aspirar “um futuro comum” viável e possível de ser concretizado, é efetivamente precavendo-se agora, no presente, e levar a sério o fato cientificamente comprovado de que as ações antrópicas decorrentes da insaciabilidade patológica[334] do homem, que prejudicam o meio ambiente considerado em seus mundos biótico e abiótico, se não contidas, cessadas, controladas e fiscalizadas, põem em periclitação a vida, não só a humana, mas também de todos os demais seres viventes da Terra. Mesmo para os céticos que não acreditam nessa hipótese, vez que aduzem ser apenas retórica de ONGs ambientalistas radicais, os efeitos deletérios da ganância humana estão espraiados por todo o ambiente, atestando essa veracidade, basta ver a contínua extinção de espécies da flora e fauna que ocorrem cotidianamente. Resultado da insaciabilidade mórbida do ser humano, uma simples queimada, que destrói ecossistemas inteiros, enfumaça o nosso céu azul, torna o ar irrespirável, uma derrubada florestal vitimada pelas implacáveis motosserras de “dentes afiados” que em segundos derribam árvores centenárias, para dizer como diz Freitas, são exemplos disso.

Sobre o assunto, o mesmo professor Freitas que trata a sustentabilidade como um “direito ao futuro” afirma que

> a sustentabilidade como princípio jurídico afeta a visão global do Direito, ao incorporar a condição normativa de um tipo de desenvolvimento para qual todos os esforços devem convergência obrigatória e vinculante.

Em completude, Freitas assere que a sustentabilidade é:

> (a) princípio constitucional, imediata e diretamente vinculante (CF, artigos 225, 3º, 170, VI, entre outros), que (b) determina, sem prejuízo das disposições internacionais, a eficácia dos direitos fundamentais de todas as dimensões (não somente os de terceira dimensão) e que (c) faz desproporcional e antijurídica, precisamente

---

[334] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade – Direito ao Futuro.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 24 - 25. Ao tratar dessa insaciabilidade do homem em detrimento do meio ambiente, o autor preleciona acerca do “peso dos males comportamentais e jurídico-políticos, tais como o antropocentrismo excessivo e despótico, a bizarra dificuldade de implementar políticas alinhadas ou a carência de poupança para manter taxas de investimentos estratégicos em processos qualitativos, sem os quais o desenvolvimento duradouro não passa de miragem”. E anota o mestre ambientalista: “[...] os maiores males nada mais são do que o subproduto dessa cultura de insaciabilidade patrimonialista e senhorial, que salta de desejo em desejo, no encalço do nada [...] até porque a cultura da insaciabilidade (isto é, da crença ingênua no crescimento pelo crescimento quantitativo e do consumo fabricado) é autofágica, como atesta o doloroso perecimento de civilizações”.

> em função do seu caráter normativo, toda e qualquer omissão causadora de injustos danos intrageracionais e intergeracionais.

Alfim, em chuleio textual, afastando a concepção meramente de tratar-se de mero constitucionalismo simbólico no dizer de alguns, aduz o festejado ambientalista que a sustentabilidade como princípio constitucional[335] "deixa de ser um slogan para assumir a normatividade" em paráfrase ao ambientalista francês Sadeller.[336]

Por seu turno, genericamente, tratando da questão, o Título I da CF/88, dentre os princípios fundamentais, enumera como fundamento da República Federativa do Brasil, o princípio da "dignidade da pessoa humana" (art. 1º, III). Também, nesta mesma esteira, em completude a esse propósito com a vida digna do ser humano, insculpem-se os objetivos fundamentais da República, no art. 3º e seus incisos, dispondo sobre nobres valores que devem irradiar sobre toda a sociedade política brasileira, tais como: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação, os quais também se acham respaldados nos textos oficias da ONU de idênticos teores.

Ainda, dentre os princípios regentes das relações exteriores do Brasil que, nesse contexto, também interessa ao presente comento, está prescrita "a prevalência dos direitos humanos". Preocupação esta do legislador constituinte que ultrapassa fronteiras, numa concepção contemporânea da tão em voga transnacionalidade, o que leva à concepção de ser o meio ambiente aqui tratado, um direito fundamental de terceira geração, constituído como patrimônio comum da humanidade por afetação, firmado no princípio da não-apropriação em que se reconhece a humanidade como sujeita de direito ao meio ambiente saudável, consoante se vê sob o pálio dos apontamentos de Kiss.[337]

A "vida" a que se refere a Constituição brasileira, vista de modo transversal e holística como deve ser, para além da concepção meramente vocabular, transcende

---

[335] FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: **Direito ao Futuro.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 71.
[336] SADELLER, Nicolas de. **Environment Principles***:* from Political Slogans to Legal Rules. Oxford: Oxford Univesity Press, 2002. p. 165.
[337] KISS, Alexandre Charles. **Patrimoine commun de l´humanité. Recueil des cours**. Collected Courses of the Hague Academy of Internacional Law, 1982 – tome 175 de la collection. Paris: Martinus Hijhoff, 1982. p. 231.

a pessoa humana, alcançando numa visão multifacetada da sustentabilidade, portanto, não só a vida humana, como também a vida de todos os seres vivos (animais e vegetais) que compõem o meio biótico nacional. Mais ainda, dada à importância do solo, atmosfera, clima, dentre outros elementos dessa cósmica relação simbiótica, para a sobrevivência do Planeta e das espécies, vê-se que está contemplado nessa larga concepção de "vida" a que se refere o constituinte, o meio abiótico, pois tudo faz parte da "teia da vida" como se extrai da concepção abrangente de Capra[338], decerto inspirado pelo contido na Carta do Chefe Seattle[339], escrita em 1854, e dirigida ao então Presidente dos EUA, Sr. Franklin Pierce, quando numa sentença voltada ao futuro de sua época, no que corresponde ao presente de hoje, aduz com aquela natural sabedoria nativa milenar que chega mesmo a confundir os doutos: "o que ocorrer com a terra, recairá sobre os filhos da terra. Há uma ligação em tudo".

Na doutrina brasileira, o constitucionalista pátrio Silva[340], ao tratar do assunto, preleciona que o meio ambiente preservado assegura o direito fundamental à vida, externa entendimento de tratar-se de "direito de todos e bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, protegendo-se a qualidade da vida humana, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu

---

[338] CAPRA, Fritjof. **The Web of Life A New Scienh'frc Understanding of Living Systems**. p. 20 - 21. A ecologia profunda proposta pelo autor [...] vê o mundo não como uma coleção de objetos isolados, mas como uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e são interdependentes. A ecologia profunda reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos apenas como um fio particular na teia da vida".

[339]"O que é o homem sem os animais? Se todos os animais se fossem, o homem morreria de uma grande solidão de espírito. Pois o que ocorre com os animais, breve acontece com o homem. Há uma ligação em tudo. Vocês devem ensinar às suas crianças que o solo a seus pés é a cinza de nossos avós. Para que respeitem a terra, digam a seus filhos que ela foi enriquecida com as vidas de nosso povo. Ensinem às suas crianças o que ensinamos às nossas, que a terra é nossa mãe. Tudo o que acontecer à terra, acontecerá aos filhos da terra. Se os homens cospem no solo, estão cuspindo em si mesmos. Isto sabemos: a terra não pertence ao homem. O homem pertence à terra. Isto sabemos: todas as coisas estão ligadas como o sangue que une uma família. Há uma ligação em tudo. O que ocorrer com a terra recairá sobre os filhos da terra. O homem não tramou o tecido da vida; ele é simplesmente um de seus fios. Tudo o que fizer ao tecido, fará a si mesmo". In KI-ZERBO**,** Joseph. **Compagnons du Soleil, Anthologie des grands textes de l'humanité**. Paris: Ed. La Découverte/UNESCO, 1992.Disponível em: <http://www.fondationkizerbo.org/catalogue/format_liste.php?lang=fr&onglet=0&link=O&format=bref&sort=Date%20DESC&Chp3=HOMME+ET+NATURE>. Acesso em: 10 jun. 2017.

[340] **SILVA,** José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 876.

desenvolvimento". Na doutrina alienígena, segundo Miller Jr.[341] "meio ambiente é tudo o que afeta um organismo vivo (qualquer forma de vida única)".

Como se pode constatar que no ordenamento pátrio, o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado de terceira geração por tratar-se ser de natureza coletiva, como já foi reconhecido pelo STF, diferente dos direitos da primeira e da segunda geração de natureza individualista, também é reconhecido nas declarações e documentos internacionais da lavra da ONU em matéria ambiental, nessa concepção preservacionista da vida.

Com efeito, juridicamente tratando a mais alta Corte de Justiça brasileira, dada à sua importância na condição de guardiã da Magna Carta, expressamente reconhece o meio ambiente como típico direito difuso de terceira geração e pertencente à coletividade social, para além do individualismo egoístico. Assim, reverbera o Supremo Tribunal Federal[342] que

> o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social.

Falando a respeito da matéria desse direito fundamental Derani[343] aduz que

> O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito à vida e à manutenção das bases que a sustentam. Destaca-se da garantia fundamental a vida exposta nos primórdios da construção dos direitos fundamentais, porque não é simples garantia à vida, mas este direito fundamental é uma conquista prática pela conformação das atividades sociais que devem garantir a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, abster-se da sua deterioração, e construir a melhoria geral das condições de vida na sociedade.

Por óbvio, dado à sua relevância intercalada com outros valores importantes, não se trata o meio ambiente de um bem jurídico simplista e comum qualquer, como

---

[341] MILLER JR, G Tyler. **Ciência ambiental**. Tradução da 11ª ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2006. p. 3.

[342] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF. MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17-11-1995. No mesmo sentido: STF, RE 134.297, DJ de 22-9-1995.

[343] DERANI, Cristiane. **Meio ambiente ecologicamente equilibrado:** direito fundamental e princípio da atividade econômica*. In:* PURVIM DE FIGUEIREDO, Guilherme, José (org). Temas de direito ambiental e urbanístico. São Paulo: Max Limonad, Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998, p. 97.

*prima facie* parece estar definido na norma fundamental como “bem de uso comum do povo” de mera concepção civilista[344], mesmo que em estrito senso, simplesmente como fosse de domínio público.

Não se trata o meio ambiente de um bem comum. Na verdade se trata de um bem multidimensional (material e imaterial), um macrobem[345], que na definição de Leite é “unitário e integrado, de natureza incorpórea e imaterial, e pertencente à coletividade, distinto dos elementos corpóreos que o integram, que também são bens ambientais, como as águas, as florestas, etc”.

Santilli[346] observa que a concepção dicotômica civilista dos bens em públicos e privados já está superada pela concepção moderna da doutrina ambiental, pois os bens ambientais, segundo ela, são considerados de “interesse público”, isso independente de sua dominialidade, sejam eles públicos ou particulares.

A respeito dessa nova configuração jurídica dando conta de que os bens ambientais não são meramente públicos, mas de interesse público, com abrangência sobre as propriedades tanto públicas, quanto particulares, o constitucionalista José Afonso da Silva[347] sem dissentir de outros teóricos do direito pátrio, pontua que

> a doutrina vem procurando configurar outra categoria de bens: os bens de interesse público, na qual se inserem tanto bens pertencentes a entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para a consecução de um fim público. Ficam eles subordinados a um peculiar regime jurídico relativamente a seu gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública. Essa disciplina condiciona a atividade e os negócios relativos a esses bens, sob várias modalidades, com dois objetivos: controlar-lhes a circulação jurídica ou controlar-lhes o uso, de onde as duas categorias de bens de interesse público: os de circulação controlada e os de uso controlado. [...] São inegavelmente dessa natureza os bens imóveis

---

344 BRASIL. **Código Civil brasileiro de 2002**. Brasília-DF: Senado Federal, 2002. De acordo com o artigo 98 do Código Civil brasileiro de 2002, os bens se dividem em públicos e particulares. Consoante o art. 99, do mesmo CC, dividem-se os públicos em: 1) de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; 2) de uso especial, tais como edifícios e terrenos destinados à serviços públicos; e dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

345 MORATO LEITE, José Rubens. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 72 - 96.

346 SANTILLI, Juliana. **O sociambientalismo na Constituição brasileira**. p. 61.

347 DA SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 56.

> de valor histórico, artístico, arqueológico, turístico e as paisagens de notável beleza natural, que integram o meio ambiente cultural, assim como os bens constitutivos do meio ambiente (a qualidade do solo, da água, do ar, etc).

Bulos[348] salienta a propósito – por óbvio ressalvado o novo constitucionalismo latino-americano que coloca a "mãe natureza" como sujeito de direitos - que as disposições constitucionais brasileiras que versam sobre o meio ambiente é uma das mais modernas e avançadas do constitucionalismo mundial, donde sobressai a importância da matéria vez que o bem ambiental foi erigido como um direito fundamental da pessoa humana, tratando-se de legitimo direito de solidariedade, classificado como de terceira geração.

Isso leva ao entendimento, na prática, que mesmo seja o cidadão proprietário legítimo de uma fazenda situada no bioma Amazônia, por exemplo, dela não poderá usar, fruir, gozar e dispor livremente do seu bem, na concepção clássica civilista de propriedade[349], por estar a fazenda inserida na abrangente concepção de meio ambiente, logo trata-se de um bem ambiental subordinado ao interesse da coletividade e submetido a regime jurídico restritivo ao interesse público quanto ao uso pleno. Daí que não possui o proprietário a faculdade de derrubar a mata como, quanto e quando queira, sem prévio licenciamento regulado pelas normas ambientais. Só poderá fazê-lo, sob licença e, na quantidade e época concedida pelos órgãos ambientais competentes, sob a égide do Código Florestal.

Importa registrar que a Lei Federal n. 6.938/81, recepcionada pela Constituição da República, ao instituir a Política Nacional de Meio Ambiente, no art. 3º, inciso I, define o meio ambiente como o *"*conjunto de condições, leis, influências e interações da ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas". Ora, mesmo que seja alargada essa concepção legal

---

[348] BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1608 -1610.

[349] BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 1611. O constitucionalista, ao referir-se ao bem ambiental, explica que "Todavia o sentido atribuído à expressão: 'bem de uso comum do povo', pelo constituinte de 1988, não é o mesmo do Direito Privado. Trata-se de um tertium genus, de um bem que não é público nem particular: o bem ambiental. O bem ambiental é um bem jurídico próprio, diferente daquele ligado ao direito de propriedade. Um industrial, por exemplo, pode ter uma fazenda e nela instalar uma fábrica; mas não poderá queimar as árvores ali presentes, sob pena de comprometer a qualidade do ar atmosférico. Ora, o ar que o industrial respira não é só dele; é dele, de seus empregados e de todos nós indistintamente. Assim, quando o art. 225, caput, menciona "bem de uso comum do povo" quer referir-se ao bem ambiental, que excede o sentido clássico de propriedade, no qual o proprietário usa, goza e dispõe, como quiser da coisa que lhe pertence". Grifos no original.

infraconstitucional do meio ambiente no Brasil, de inspiração francesa, no sentido de abarcar tudo o que nos circunda, ainda assim a definição não é o bastante elastecida para se coadunar com o *mens legislatoris* da norma fundamental, por cuidar apenas do meio ambiente natural.

Do espraiamento e da decorrência da atuação proativa da ONU em matéria ambiental, em que pese seus tratados ausentes de necessária coercibilidade, a CF/1988 seguiu a tendência internacional de tratar de forma integradora tanto o patrimônio natural quanto o cultural, na concepção inaugural adotada em 1972, em Estocolmo, na Convenção da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), que trata da Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural.

Por decorrência do disposto no art. 225 da CF/88 o meio ambiente lato sensu considerado abrange quatro campos dimensionais: físico, cultural, artificial e laboral. Ao tratar do assunto, de modo bastante didático explicita Bulos que o

> campo natural ou físico – abrange a terra, a água, o ar atmosférico, a flora e a fauna; campo cultural – alberga o patrimônio genético, histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e turístico; campo artificial – engloba o espaço urbano composto por edificações e equipamentos públicos; e campo laboral – concerne ao meio ambiente do trabalho, que visa primar pela vida, pela dignidade, sendo contrário à periculosidade e à desarmonia do homem.

E tanto é assim que o artigo 216 da CF/88 trata de esmiuçar a matéria, ao dispor que

> constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Dessa forma, percebe-se de uma interpretação sistêmica e integrada dos dispositivos constitucionais que tratam da proteção do meio ambiente e da cultura, no entendimento majoritário da doutrina brasileira, que a Constituição Federal

adotou a concepção unitária do meio ambiente que abrange tanto os bens naturais quanto os culturais, conforme anota Santilli.[350]

Por essas mesmas razões, o constitucionalista Afonso da Silva[351], registra a concepção unitária e globalizante do meio ambiente, ao asserir que

> o conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendido, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais.

Souza Filho[352] ao discorrer sobre a matéria numa concepção triádica, do ponto de vista ambiental, jurídico e cultural, entende o meio ambiente de modo abrangente, classificando os bens ambientais como gênero, do qual os bens culturais e naturais são espécies, esposando que, humanisticamente, o meio ambiente pode ser entendido em

> toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Assim, o meio ambiente é composto pela terra, a água, o ar, a flora e a fauna, as edificações, as obras de arte e os elementos subjetivos e evocativos, como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fatos naturais ou da passagem de seres humanos. Desta forma, para compreender o meio ambiente é tão importante a montanha, como a evocação mística que dela faça o povo. Alguns destes elementos existem independentes da ação do homem, os chamamos meio ambiente natural; outros são frutos da sua intervenção e os chamamos de meio ambiente cultural.

Igualmente importante no contexto essa compreensão elastecida do patrimônio cultural e natural, a contribuição de Lanari Bo[353], para quem “a implementação da convenção de 1972 do Patrimônio Mundial em relação aos sítios

---

[350] SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. p. 70.
[351] DA SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 1995. p. 2.
[352] SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica.** Porto Alegre: Unidade Editorial da Prefeitura, 1997. p. 9.
[353] LANARI BO, João Batista. **Proteção do patrimônio na Unesco**: ações e significados. Brasília: Unesco, 2003. p. 31.

naturais no Brasil e, no plano simbólico[354], expressão a um só tempo de preocupação e fascínio com a exuberância da natureza brasileira", complementando que

> essa aproximação entre as noções de patrimônio cultural e natural tem sido objeto de reflexão de diversos países, sobretudo os desenvolvidos. A percepção de que uma paisagem também é um objeto cultural, na medida em que exibe, além dos atributos físicos, resultado de diversas ações humanas, está presente em inúmeras ações estatais de proteção. Muitos sítios naturais incluem em suas propostas para inscrição na lista da Unesco a presença de populações indígenas integradas ao meio ambiente. Em outra vertente, o conceito cultural landscape, que valoriza paisagens construídas segundo tradições culturais, como é o caso das plantações de cafés cubanas, tem sido empregado para balizar candidaturas de sítios no âmbito da Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial.

Esta concepção também decorre do teor da Declaração de Estocolmo[355], que de cujo texto preambular e principiológico se extrai a conclamação dos governos e povos da terra "[...] que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade". E ainda no Princípio n. 1, quando proclama o meio ambiente como sendo um direito fundamental do homem, de transcendência intergeracional, ao aduzir que

> o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Nesse mesmo contexto, na Declaração de Estocolmo, mediante o Princípio n. 6 a ONU estabelece o meio ambiente como o novo paradigma da humanidade, ao proclamar que "a defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir".

Destarte, inescondível no texto constitucional de inspiração internacional, o interesse público perpassante de que seja o patrimônio ambiental um macrobem de natureza excepcional, que refoge à mera e vetusta concepção patrimonialista e

---

354 SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. p. 73.

355 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferências de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

individualista dos bens civilmente classificados, pois a todos interessa, porque a todos pertence, na prevalência do interesse público sobre o interesse particular.

Daí que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de interesse público. Por ser de interesse público, ao dispor a norma constitucional sobre a responsabilidade do Poder Público de promover a defesa e a preservação do meio ambiente, resta compreendido na expressão "Poder Público", todos os Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os seus níveis (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), bem como inclui todos os Órgãos autônomos (Tribunal de Contas e Ministério Público), também nos três níveis da Federação e no Distrito Federal.

Com efeito, quando o texto constitucional dispõe acerca da coletividade, refere-se a todas as pessoas nacionais ou estrangeiras residentes ou com sede no Brasil, sejam físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, bem como as integrantes do terceiro setor, uma vez tratar-se de direitos difusos (por serem indivisíveis e ultrapassarem a esfera pessoal de um único indivíduo), coletivos (por serem transindividuais), e individuais homogêneos (pois atinem às pessoas indeterminadas numa concepção intergeracional).

Neste contexto, quando a Carta Política estabelece como destinatárias dessa proteção, as presentes e as futuras gerações, em verdade, o legislador constituinte qualifica a Sustentabilidade, agora como intergeracional, com transcendência sobre essas gerações. Logo, princípio da sustentabilidade intergeracional, ou intergeneracional[356] ou da equidade intergeneracional, como também é denominado.

Stober[357], no tocante ao princípio da equidade intergeneracional afirma que

> a proteção dos recursos naturais é uma questão que requer também uma atenção do Estado para as futuras gerações. Disto depreende-se que o Estado, quando age no interesse do planejamento a longo prazo e referentes ao desenvolvimento coletivo, deve tomar em conta nas suas decisões os efeitos sobre as gerações futuras. Por outro lado deve o Estado tanto mais intervir por uma cuidadosa avaliação

---

[356] SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos.** p. 60. A autora denomina o princípio como da equidade intergeneracional, fundado no direito intergeneracional – das presentes e das futuras gerações – ao ambiente sadio, quando registra: "Pela primeira vez são assegurados direitos às gerações que ainda não existem, e tais direitos restringem e condicionam a utilização e o consumo dos recursos naturais pelas presentes gerações, bem como as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado, que deverão considerar sempre a sustentabilidade dos recursos naturais a longo prazo".
[357] STOBER, Ralf. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 273.

> dano-benefício das consequências quanto maiores forem os efeitos futuros de um regulamento. Fundamental é que se estabeleça uma profunda avaliação dos impactos para as futuras gerações.

Contextualizando a questão, nesta novel concepção axiológica da sustentabilidade intergeracional, a partir da governança em matéria ambiental (compreendendo gestão, controle e fiscalização), na proposição desta Tese, resta induvidosa a imposição jurídico-legal de responsabilidade aos Órgãos Estatais Autônomos, no particular, os Tribunais de Contas brasileiros de fiscalizar[358] e controlar o patrimônio ambiental do espaço geográfico nacional, contemplando a possibilidade do exercício de um controle de modo firme, forte, unívoco, independente, eficiente e eficaz, todos os atos atentatórios praticados contra o meio ambiente, com o escopo de assegurar qualidade de vida às presentes e futuras gerações, isso numa nova ordem mundial, sem imiscuir-se ou arvorar-se em proceder a ataques à decantada soberania terrestre, dentro de um cenário transnacional e de uma democracia assimétrica, não se olvidando da imposição de um novo cenário geográfico garantidor e compartilhado dessa sustentabilidade solidária e equânime a todos os povos, por meio de um novo Direito e de uma nova Jurisdição Ambiental, que contemplem a transparência e o acesso às informações constantes da prestação de contas (Lei da Transparência e do Acesso à Informação), com arrimo nos ensinamentos esposados por Cruz e Bodnar.[359]

À evidência, constata-se tratar o meio ambiente de responsabilidade de todos, quando a CF/88 assegura às futuras gerações uma quantidade de bens hoje disponíveis às gerações presentes, não apenas suficiente para a mínima condição de subsistência humana, mas o necessário para a garantia da vida plena em todas as suas formas, nos aspectos ecológico, social e econômico, sendo este dever além de um desafio, o compromisso e o dever fundamental da presente geração, pois senão, não haverá futuro.[360]

---

[358] CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012. p. 124 - 131.
[359]CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade.** p. 91 - 99.
[360]CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade.** p 120.

A propósito e por oportuno corrobora o conceito defendido pelo constitucionalista português Canotilho[361] ao prelecionar que

> a sustentabilidade é um dos fundamentos de que chama de princípio da responsabilidade de longa duração e que implica na obrigação dos Estados e de outras constelações políticas adotarem medidas de precaução e proteção, em nível elevado, para garantir a sobrevivência da espécie humana e da existência condigna das futuras gerações.

Daí, é forçoso constatar que à luz de toda essa legislação constitucional ora analisada, resta evidenciada às escâncaras a anunciação expressa do princípio da Sustentabilidade intergeracional no ordenamento jurídico brasileiro, originariamente no texto fundamental, restando, entretanto, o inafastável dever a todos imposto (órgãos públicos e a sociedade) de propiciar-se a efetivação desse direito fundamental de terceira geração, consoante proclama o STF, na voz abalizada do ministro Celso de Mello.[362] Por fim, impende registrar que infraconstitucionalmente a matéria ambiental no Brasil encontra-se regulada à exaustão e ímpar fecundidade.

## 2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

### 2.2.1 Gênese e Conceituação de Governança

Embora não haja um apontamento preciso no que toca ao surgimento hodierno da palavra Governança, divergindo os autores de acordo com a sua área de atuação e com o escopo principal de suas pesquisas, não se pode olvidar que a

---

[361] CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional Português**: tentativa de compreensão de trinta anos das gerações ambientais no direito constitucional Português. *In:* CANOTILHO, J.J. Gomes e LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 6.

[362] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (STF- 1ª T. - Rextr. nº 134.297-8/SP – Rel. Min. Celso de Melo, Diário da Justiça, Seção I, 22 set. 1995, p 30.597. Impende registrar que ao tecer comentários acerca da matéria, o eminente Ministro do STF Celso de Mello ressalta que: "essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal [...] de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeneracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social". (STF in RTJ 164/158). Ainda: "Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração".

governança é paradigma para a forma de gestão das instituições públicas e privadas, indo muito além da mera gestão.

Isso ocorre porque o termo Governança é amplamente utilizado nos mais diversos setores privados e públicos, terminando por incorporar múltiplos significados, tais como: pública, corporativa, de políticas públicas, de pessoal, de tecnologia de informação, urbana, de solos, local, global, ambiental etc. o que acaba sendo natural essa gama de significados, pois em qualquer atividade humana, como assegura Nardes, “há sistemas de delegação e controle na busca de resultados eficientes nas mais variadas áreas econômicas, políticas, tecnológicas e sociais”.[363]

No vernáculo, a palavra “Governança” é anotada pelos dicionaristas[364], em sua maioria, como sinônimo de “governo”, “poder de governar”, “governação” etc. Entretanto o significado empregado dista em muito da atual significação dada à governança, tanto no âmbito público quanto no privado.

A propósito, falando sobre Governança, registra Nardes[365] que a palavra portuguesa governo donde se deriva, tem origem na antiga palavra grega *kuberman*, que significava a parte superior do leme das embarcações; ou kibernetes, como registra Stokke[366]. Daí estar a palavra em sua origem etimologicamente ligada à navegação e à prática ou condição de piloto ou timoneiro das naus.

Dessa variação constata-se que a ideia está umbilicalmente ligada à capacidade de direção ou definição dos rumos do itinerário que se pretende navegar até à chegada a um porto seguro. Permite-se disso depreender seja a governança desde a sua gênese, relacionada a uma gama de pessoas com conhecimentos estratégicos de navegação, uma caravela capaz de singrar os mares, um comandante, a tripulação, enfim, todos imbuídos num espírito catalizador de forças, que comungam o mesmo objetivo visando alcançar um ponto comum, uma meta,

---

[363] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 187.

[364] DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013. Disponívem em: <https://www.priberam.pt/dlpo/governan%C3%A7a>. Acesso em: 24 fev. 2018. O dicionário Priberam aqui citado, a título de exemplo, na mesma linha de outros dicionários brasileiros e estrangeiros, registram significados sinonímicos para as palavras governança e governo.

[365] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. p. 187.

[366] STOKKE, Olav Schram. Regimes as Governance Systems. In: YOUNG, Oran R. (ED). **Global Governance**. Drawing Insights from the Environmental Experience. Cambridge; Londres> The MIT Press, 1997. p. 27 - 63.

possuindo, portanto, similitudes entre os termos governo, governança e governabilidade, em que pese terem significados distintos.[367]

A metáfora ilustrativa utilizando a figura de um navio permite imaginar uma viagem globalizada no Século XVI, a exemplo de Colombo chegando à América. Obviamente que navegar, naquela época, por mares desconhecidos, por novas rotas marítimas, significava uma aventura de alto risco, mas nem por isso poderia ser negligenciados os preparativos necessários para viagem de tal envergadura. Tinha o genovês conhecimentos técnicos especializados em cartografia e navegação o que lhe assegurou a partida do Porto de Palos, no Velho Mundo, em 3 de agosto de 1492, com uma pequena frota de três caravelas, Santa Maria, Pinta e Nina, com aproximadamente 100 homens, e descobrir o Novo Mundo, em 12 de outubro daquele ano, marcando uma nova era e operando com seu feito uma radical transformação da sociedade mundial de sua época, em seus aspectos socioeconômicos e políticos.[368]

Daí cabe a seguinte indagação. Por que essa metáfora pode interessar a este trabalho? Pelo fato de que não há como conduzir uma frota de navios e seus tripulantes sem um mínimo de governança. O governo de um navio, a condução do leme, fica por conta do comandante, contudo, as múltiplas funções para as atividades de navegação, alimentação, estocagem, água potável, copa, rouparia, arrumação, materiais de segurança, bebidas, higienização, limpeza, tudo na quantidade e no tempo necessários para uma viagem duradoura, considerados os riscos e os dispêndios extraordinários, é tarefa de múltiplos e variados atores endógenos e exógenos à arte de navegação, o que demanda conhecimentos técnicos variegados, um mínimo de planejamento, e uma boa nau, é claro, sob pena de inviabilizar a viagem. Mesmo nos dias atuais, com toda a evolução tecnológica ainda são complexas essas funções essenciais e fundamentais de governança para o bom andamento dos serviços a bordo de embarcações transatlânticas. Nessa concepção, alguém tem que agir com autoridade e pegar o leme da embarcação, ditando regras aos seus imediatos com o fim de que tudo, tudo mesmo corresse bem numa viagem a desconhecido mar adentro.

---

[367] GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 43.

[368] MOTA, Carlos Guilherme. **Descoberta da América**: As viagens de Cristóvão Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia/descoberta-da-america-as-viagens-de-cristovao-colombo.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 10 ago. 2018.

Como se vê a palavra governança possuiu fonte de origem comum com a palavra governo, pois o termo *gubernaculum*, do latim medieval[369], nos mesmos moldes gregos, também significa leme, direção, conforme registra Gonçalves[370], sendo, em síntese, definido por Bobbio *et al*[371] como

> [...] o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que o poder de Governo, sendo habitualmente institucionalizado, está moralmente associado à noção de Estado.

Destarte é perfeitamente possível com base na própria origem histórica e clássica do Estado, com espeque do já expendido no capítulo primeiro, entender o governo estatal como o poder soberano exercido num dado espaço geográfico delimitado nacionalmente. Porém, como já se disse em linhas pretéritas existe distinção também entre "governabilidade" e "governança". Governabilidade expressa a dimensão do poder estatal, referindo-se às "condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses", como bem aponta Santos.[372] Daí que sem governabilidade não há expressão de governo forte, pois sem entendimento, freios e contrapesos, não há governabilidade nas relações, logo não há como sustentar-se o governo.

Outro não é o pensamento expressado por Gonçalves[373], quando fala das três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade, que melhor seria aduzir as três capacidades intrínsecas da governabilidade, quais sejam: (i) a "capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento"; (ii) a "capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como a sua implementação"; e (iii) a

---

369 MINOGUE, Kenneth. **Política – uma brevíssima introdução**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998. p. 101.

370 GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 43.

371 BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 5 ed. V. 1. Brasília: Ed. UnB, 1980. p. 553 - 555.

372 SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. **DADOS – Revista de ciências sociais.** Rio de Janeiro, v. 40. N. 21. 25/10/2006. p. 342. 1997.

373 Gonçalves, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 51.

“capacidade de liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas”, quando conclui que restam clarificados por isso dois importantes aspectos: de um, que a “governabilidade está situada no plano do Estado; e de dois, que a governabilidade representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido.

Nesse contexto, a governança possui maior amplitude que a governabilidade, na medida em que seus processos encadeados contam com a participação não só do Estado (governo em todos os níveis: nacional, regional e local), mas também da sociedade civil organizada, englobando outras dimensões além das contempladas no âmbito da governabilidade. A esse respeito específico, bem pontua Santos[374] ao aduzir, talvez inspirado em Woods (citada logo mais à frente) que “o conceito de governança não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado”. Governança para a autora tem a ver com “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, em cuja concepção inclui “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos”.

A palavra governança com essa roupagem própria e característica específica atualmente utilizada nos meios acadêmicos passou a ser conhecida a partir do final dos anos 1980, quando o Banco Mundial e o FMI – Fundo Monetário Internacional passaram a utilizar a expressão “*good governance*”, traduzida para o português como “boa governança”, como sendo “um conjunto de princípios para guiar e nortear seu trabalho e ações com os países-membros”.[375]

Só para contextualizar, interessante observar que no conceito de governança construído pelo Banco Mundial e FMI, estão presentes os verbos guiar e nortear, que estão umbilicalmente ligados à gênese da palavra tanto em grego como em latim (leme), instrumento com o qual o comandante guia o navio pelos mares (tranquilos ou revoltos – quando há ou quando não há governabilidade), sempre de

---

[374] SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia:** criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. p. 341 - 342. 1997.

[375] GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 22.

olho em outro instrumento importante da navegação (a bússola) que sempre aponta para o Norte, como ponto de referência, guiando o seu país ao porto seguro.

Destarte, a partir da década de 80 do século passado, com essa gênese mais contemporânea, o vocábulo inglês *governance* surge modernamente diante da preocupação do Banco Mundial em aprofundar o conhecimento das condições para a garantia de um Estado eficiente, contemplando não só a dimensão econômica, como também social, política, jurídica, ética e ambiental, na busca de soluções para problemas comuns que afetam todos os países de um mundo cada vez mais globalizado. Hodiernamente a governança tornou-se tema essencial às atividades humanas e está no conteúdo de toda e qualquer reunião, documentos oficiais, assembleias, conferências e declarações institucionais de entidades internacionais ligadas à ONU e outras instituições transnacionais. [376]

A professora Ngaire Woods[377] então conselheira do FMI e fundadora do Programa de Governança Econômica Global, com base no relatório sobre a África subsaariana (Wordl Bank, 1989), registra que a definição de governança do Banco Mundial abrange aspectos como: "arranjos institucionais dos Estados; processos para a formulação de políticas públicas, tomada de decisão e implementação; fluxos de informação dentro dos governos; e as relações globais entre cidadãos e seus governos". A partir desta manifestação inaugural de Woods os pesquisadores majoritariamente adotam essa definição de Governança.

Para Löffler, na concepção deste contexto operacional a partir da Alemanha, com arrimo na vivência prática de Governança local pode-se entender governança, como uma

> nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.[378]

---

[376] DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado**: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995. p. 400.

[377] WOODS, Ngaire. **The Chellenge of Good Governance**: for the IMF and the World Bank. Wordl develompment, v. 28, n. 5. p. 823-841. May 2000. p. 825.

[378] LÖFFLER, Elke. Governance: **Die neue Generation von Staats**-und Verwaltungs-modern-isierung. Verwaltung + Management. v. 7, n. 4. 2001. p. 212.

Ainda na esteira da posição de Löffler, ao tratar de Governança local, como configuração regional da governança pública alemã, Jann entende que se trata de

> uma forma autônoma (self-organizing) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem a participação estatal.[379]

Trata-se de uma mudança real, e porque não dizer, radical mesmo, na forma do exercício da gestão pública baseada na hierarquia de poder, a teor da ciência política estatal, onde a atuação conjunta e cooperativa de atores públicos e privados[380] afasta-se desta posição verticalizada e unitária de poder, para uma atuação horizontalizada de compartilhamento de poder, com a participação efetiva da sociedade, o que acaba por fortalecer significativamente a democracia, como se observa nas palavras de Jann ao retratar essa experiência prática:

> Sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de "poder e dinheiro", ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Aqui a governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. Em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.[381]

Considerando que a prática de boa Governança pública em municípios alemães, diferentemente da simples Governança, remonta aos anos 1960 do século

---

[379] JANN, Werner. **Governance**. In: EICHHORN, Peter (Org.). Verwaltungslexikon, 3. ed. Aufl. Baden, p. 449-451, 2003. p. 449.

[380] Nos municípios, a onda de parcerias público-privadas (PPPs) é uma tendência cada vez mais forte. Em 2002, mais da metade das cidades alemãs conduzia projetos de PPPs, especialmente nos setores de desenvolvimento urbano, melhoria da infraestrutura técnica, abastecimento de água e energia e tratamento de efluentes. In Leo Kissler; Francisco G. Heidemann. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Rio de Janeiro: FGV. Rev. Adm. Pública vol. 40 n.3. May/June 2006. Trad. do original alemão: Elizabeth Lemcke. Contribuições à tradução: Alessandro Pinzani (UFSC) e Mário L. Rollof (Esag). Revisão técnica (lingüística): Ulf G. Baranow, Decigi/UFPR. Apoio: Sociedade Alemã para a Pesquisa (DFG) e Esag/Udesc.

[381] JANN, Werner. **Governance**. In: EICHHORN, Peter (Org.). p. 450.

pretérito, mesmo que teoricamente ainda não se utilizasse o vocábulo governance, com base nessa experiência voltada ao bem comum, define-se a governança local, nas vozes abalizadas de Damkowski e Rösener como “uma ação conjunta via rede de todos os *stakeholders* (grupos de cidadãos, administração, prefeituras, associações tradicionais, clubes, empresas), em prol do bem da coletividade”.[382]

Em completude, também é significativa a visão sobre a Governança como meio de administrar as cidades alemãs, como se constata da definição de Ache, para quem

> a governança, em uma primeira instância, pode ser entendida simplesmente como as estruturas e as formas pelas quais as regiões da cidade são 'administradas', em um sentido administrativo, legal, público, privado, local, nacional e europeu.[383]

Transitando deste conceito alemão localizado, uma concepção globalizada de Governança vem à tona a partir do Fórum Mundial Econômico realizado em Davos, na Suíça, quando na versão de 2010, surge a expressão “governança global” como essencial para o desenvolvimento econômico-social, com a proposição de numa modelagem que comtemplem países ricos e emergentes, no sentido de que seus lideres sejam e estejam capacitados para lidar com os riscos sistêmicos que ultrapassam as fronteiras físicas dos Estados ou setor individualmente considerado (econômico, social, ambiental, tecnológico *et al*) uma vez que seus efeitos, como os climáticos, por exemplo, acabam afetando generalizadamente todos os países do mundo.[384]

No Brasil ainda não existe uma legislação específica sobre governança, mas tramita no Congresso Nacional o PL n. 9163/2017, projeto de lei que pretende estabelecer a política pública de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, de cujo teor extrai-se a seguinte definição de governança: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para

---

[382] DAMKOWSKI, Wulf; RÖSENER, Anke. **Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat.** Vom Leitbildzum umsetzungsreifen Konzept. Berlin, 2003. p. 73.

[383] ACHE, P. **Visions and creativity: challenge for city regions**. Futures, v. 32, n. 5, p. 435-449. June, 2000. Glasgow, UK: University of Strathclyde, 2000. p. 444. Tradução livre para o texto original: “Governance, in a first instance, can be simply understood as the structures and the ways in which city regions are 'managed', in an administrative, legal, public, private, local, national and European sense".

[384] GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011. p. 15.

avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade".[385]

A proposta de ação por meio de governança em todas as áreas de atuação pública e privada, não é sem razão. É preciso aprender a atuar integrada e conjuntamente, numa coalisão propositiva dos Estados e da sociedade organizada visando o bem comum, onde todos ganham, como num mutirão local onde todos da comunidade trabalham para todos da comunidade, beneficiando a todos no geral e a cada um no particular, estabelecendo-se estratégias inclusive para o bem comum e a paz mundial, na concepção de que se o meu bairro melhorou, se a minha cidade melhorou, se o meu pais melhorou, eu juntamente com eles melhoro de vida, e todos saem ganhando. A obra acabada, fruto do mutirão, da cooperação como bem fazem os alemães, a todos aproveita. Assim, há vida melhor para todos e paz no seio da sociedade, primeiro a local, depois a regional, depois também a nacional, e depois ainda a transnacional, o que conduz à paz mundial ou global, como preferem alguns.

Por falar em paz mundial, mesmo que a paz não signifique necessariamente ausência de guerra, há quem aponte, que o surgimento moderno[386] da governança, mesmo que ainda a terminologia não fosse utilizada nesse sentido, ocorre como uma resposta pronta e adequada a colocar ordem no caos decorrentes das grandes guerras mundialmente travadas, como sustenta Moreira.[387]

A propósito, no artigo acima mencionado Moreira faz uma retrospectiva histórica da governança global onde afirma que ela teria surgido no início do século XIX, com o redesenho do mapa europeu em 1815, no Congresso de Viena, após a derrota de Napoleão. Como esclarece Gonçalves, a matéria continua registrando outros eventos marcantes, cronologicamente tratando, que teriam sido importantes para a emersão da governança, tais como: fixação dos princípios dos direitos marítimos, em 1856, em Paris; partilha imperial da África e outras disposições colonialistas, em 1884, em Berlim; imposição de reparações à Alemanha e criação

---

385 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei - **PL n. 9163/2017**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;...PL+9163/2017>. Acesso em: 25 jun. 2018.

386 GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 16.

387 MOREIRA, Assis. **Os riscos da governança global**. **Valor Econômico.** São Paulo: jun. 2010. Caderno EU & Fim de Semana. p. 4 - 9.

de Estados na Europa, em 1919, em Versalhes; e a criação da ONU, na conferência de São Francisco, em 1945.[388]

A definição *lato sensu* de Governança, de acordo com o próprio Banco Mundial, no documento intitulado: *Governance and Development*, é "o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo". De modo mais preciso "governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o seu desenvolvimento", implicando ainda "a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções" de modo eficiente visando atingir o seu desiderato voltado ao bem comum.[389]

Gonçalves[390] comenta que perde-se a concepção hegemônica do conceito de Governança restrito no âmbito do Banco Mundial, quando em 1991, na Suécia, a ONU forma uma Comissão sobre Governança Global, mediante a apresentação de um documento intitulado: Responsabilidade comum nos anos 90: a Proposta de Estocolmo sobre segurança e governança globais. Na sequência, em 1992, a ONU nomeou uma Comissão para "desenvolver uma visão comum acerca do rumo a ser tomado pelo mundo na transição da Guerra Fria e na passagem da humanidade ao século XXI".

Nesse mesmo ano o Banco Mundial renova o seu conceito de Governança, admitindo a participação ampliada, sendo que na nova visão a "boa governança" deve contemplar além do Estado, também a sociedade civil e o setor empresarial. Destaca que a "boa governança" deve contemplar a administração eficiente do setor público, *acountabillit*y do Estado e da ação administrativa, transparência e transferência ativa de informações, e, finalmente, uma estrutura legal digna de confiança.[391]

Nessa concepção ampliada tanto pelo Banco Mundial como pela ONU, necessário se faz a participação e interação construtiva entre esses três setores:

---

[388] Gonçalves, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 16.

[389] WORLD BANK. 1992. **Governance and development**. Washington, DC: The World Bank. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>. Acesso em: 06 set. 2015.

[390] GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 29 - 30.

[391] FREY, Klaus. Development, Good Governance, and Local Democracy. **Brazilian political Science review** (on line). Rio de Janeiro. v. 2. n. 2. Jul./dez. 2008. Disponível em <http://socialsciences,scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf.>. Acesso: em 24 fev. 2018.

estatal, social e empresarial. Tanto é assim que o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) no documento Governance for Sustainable Human Development (UNDP, 1997), adverte que a governança inclui o Estado, mas não se limita a ele, demonstrando a interdependência triádica desses atores para o atingimento de metas, ao apontar que

> todos os três são críticos para o desenvolvimento humano sustentável. O Estado cria um ambiente legal e propício. O setor privado gera empregos e renda. A sociedade civil facilita a interação social e política – mobilizando grupos para participar em atividades econômicas, sociais e políticas.

O relatório produzido por essa Comissão criada pela ONU em Estocolmo em 1992, divulgado em 1994, define a Governança como "a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas, administram seus problemas comuns". Isso significa segundo Gonçalves, um divisor de águas no conceito dantes defendido pelo Banco Mundial acerca dos atores participantes da governança. Mas não fica só nisso, a amplitude do conceito é ainda mais ampliada, pois esclarecia ainda o relatório que a

> [...] governança foi vista como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercado de capital globais.

O cientista político alemão, Czempiel[392], em interessante obra que trata da ordem e da transformação que ora acontece na política mundial, numa colocação da temática de modo inovador, conceitua Governança como "a capacidade de fazer as coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas". Acrescentando que "os governos podem distribuir valores autoritários, enquanto a governança o faz de modo não autoritário, mas igualmente efetivo". E finaliza dizendo que "os governos exercem o domínio; a governança usa o poder".

A propósito, para Czempiel, destacado teórico da paz, a Governança pode ser um instrumento eficaz para propiciar um cenário de paz no mundo em razão do despertamento em razão da atuação cooperativa dos povos, e registra que há

---

[392] CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 335.

quatro estratégias que criam paz: (i) Paz através do direito internacional; (ii) Paz através de organizações internacionais; (iii) Paz através da prosperidade; e (iv) Paz através da democratização dos sistemas de governo. Na esteira das proposições de Czempiel, somente a Governança solidária e cooperativa entres os povos, em todas as áreas do conhecimento humano, patrocinada pela justiça internacional, atuação firme das organizações internacionais, e governos democráticos que atuam mediante a efetiva vontade popular, poderá proporcionar a prosperidade de todas as nações, pode ser o instrumento necessário e capaz de propiciar essa paz pretendida pela humanidade.[393]

### 2.2.2 Diferenças entre Governo, Governabilidade e Governança

Embora a princípio não pareça, existe uma nítida diferença entre os conceitos de Governo, Governabilidade e de Governança. Para Rosenau[394], na mesma obra coletivamente produzida com Czempiel, enquanto

> governo refere-se a atividades sustentadas por uma atividade formal e pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas instituídas; [...] governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

Como se vê da diferenciação proposta, a Governança não exclui de modo algum a atuação do governo, ao revés, coloca-o num patamar de tomada de decisões, sem as amarras da burocracia cotidiana que emperra a máquina pública, asfixiando e tolhendo as boas iniciativas que surgem na melhoria da prestação de serviços, por exemplo.

Em conformidade com o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública)[395], são os seguintes os conceitos para

---

[393] CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. p. 335.

[394] ROSENAU, James N. CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 15.

[395] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização** – GESPÚBLICA. p. 76. Segundo a Gespública "a governabilidade de uma organização está relacionada com a sua capacidade de assegurar condições sistêmicas e institucionais para que a organização exerça sua missão. Envolve a intermediação e o

Governabilidade e Governança pública. Governabilidade é “o poder do Estado para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil.” É “decorrente da imagem institucional favorável junto à sociedade e da confiança que os cidadãos e outras partes interessadas depositam em sua atuação”. Esta, portanto, relaciona-se com a capacidade que o governo tem de assegurar as condições sistêmicas que contemplem a intermediação de conflitos e o equilíbrio de interesses dos vários atores atuantes no cenário da sociedade como um todo.

Já para o Gespública, Governança Pública, inclusive no tocante ao desiderato desta proposição de tese – em razão da auditoria e do controle externo a cargo dos tribunais de contas, trata-se do

> sistema que assegura às partes interessadas pertinentes o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração. A relação entre a coisa pública e a gestão se dá por meio de práticas de mediação, tais como: auditorias independentes; unidades de avaliação; unidades de controle interno e externo; instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A Governança Pública assegura as partes interessadas: equidade, transparência e responsabilidade pelos resultados: com obediência aos princípios constitucionais e às políticas de consequência.[396]

De modo bastante claro e conclusivo, tratando de Governança e Governabilidade na reforma do Estado, Valles Bento aduz que a “governabilidade está ligada às condições do exercício de poder por parte do governo em função da legitimidade e da criação das estruturas de apoio politico”. Para o autor, pode ainda ser entendida como “as condições do ambiente politico em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações administrativas, à base da legitimidade dos governos, credibilidade e imagem publica da burocracia”.[397]

---

equilíbrio de interesses. Está, portanto, relacionada com a atuação das diversas partes interessadas e com a capacidade, especialmente dos integrantes do sistema de liderança, de exercer a sua autoridade politica de forma a garantir o alcance dos objetivos institucionais e o atendimento ao interesse público. Um aspecto importante da governabilidade de uma organização, em um contexto ascendente de participação democrática da sociedade nos assuntos do estado é a capacidade institucional em equilibrar os interesses específicos dos seus usuários diretos com o interesse publico geral, assim como com os interesses dos demais atores políticos interessados em sua atuação”.

[396] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA**. p. 76.

[397] BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003. p. 21.

Daí que, a Governabilidade está efetivamente relacionada com a capacidade de o governo de promover a necessária articulação política que dá sustentação ao poder num clima favorável à execução das decisões governamentais.

Ao tratar da matéria, correlacionando-a ao tripé: Governo, Governabilidade e Governança, o professor Bresser Pereira destaca que "um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar e, no entanto, pode governar mal por lhe faltar a capacidade de governança". E ainda, acrescenta o autor que "existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma".[398] Entretanto, governança não é só isso.

A Governança, enquanto conceito operacional que mais de perto interessa ao propósito desta pesquisa, que extrapola as fronteiras de atuação legal estatal, como agente principal do processo (dirigentes políticos) porque conta com a participação de outros agentes estatais em multiníveis (federais, estaduais e municipais, por exemplo), com atribuições legais distintas, e também contam com atores da vida privada (dirigentes de ONG, professores de universidades particulares, pesquisadores independentes e outros da sociedade civil organizada – agentes parceiros), que não se submetem ao crivo dos dirigentes estatais em suas atribuições na esfera privada, podendo agir de modo mais informal, o que não significa estar o Estado excluído do processo, mesmo porque os atores privados podem muito bem corroborar com o processo de governança numa coalização de forças e catalisação de energias, naquilo que a morosidade do Estado mais atrapalha que ajuda dada a sua cultura de indolência na tomada de decisões por causa do excesso desnecessário de burocracia, mas não podem substituir os governantes em suas atribuições legais constituídas.

Quem esclarece bem isso é Rosenau[399] quando registra que também isso constitui outro importante fator de diferença entre os conceitos de governo e Governança, e aduz que tais "mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação

---

[398] BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997. p. 40.

[399] ROSENAU, James N. CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. p. 15.

tenham uma conduta determinada, satisfaçam as suas necessidades e respondam às suas demandas".

Isso obviamente não significa que deva a Governança prescindir de regras, pois há uma interdependência entre os atores públicos e privados que não pode ser ignorada, mesmo porque necessário que haja um mínimo de segurança jurídica nas relações dos atores que desempenham o seu papel no palco da governança, corroborando para que o espetáculo seja eficientemente produzido num espírito cooperativo, seja bem apresentado por cada qual com seu papel bem definido, alcance efetivamente o sucesso desejado, e receba o reconhecimento do respeitável público através dos merecidos aplausos. Sem um mínimo de regras, de ordens emanadas das autoridades superiores - na ordem pública e também privada -, e cumpridas pelos atores a quem se dirigem, de certo propicia o império da desordem, e a nau por mais que navegue, passa a navegar em espiral e não chega a lugar algum.[400]

E essa atuação ocorre tanto no âmbito local, nacional, internacional, quanto no transnacional. Por isso mesmo que a Governança tem papel primordial para que as ações convergentes da sociedade e do Estado convertam efetivamente no bem comum perseguido.

Gonçalves[401] acredita que a construção de mecanismos e práticas de Governança justifica-se por causa da crescente interdependência entre os mais variados atores do Estado e das organizações internacionais. No mesmo sentido, para Young[402] a governança "surge como uma preocupação social ou societária sempre que os membros de um grupo percebem que são interdependentes no sentido de que as ações de uns afetam o bem-estar de outros".

Ora, como assinala Gonçalves[403], a interdependência pode até mesmo tornar-se motivação de conflitos entre os atores, quando um grupo se sente

---

[400] No PROFAZ, um programa de Governança das Fazendas Públicas Muncicipais de Rondônia, idealizado e coordenado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por exemplo, uma lei específica (Lei Estadual nº 4.222, de 18 de dezembro de 2017) já contempla a participação de atores públicos e privados e os setores organizados da sociedade civil, cada qual colaborando no processo, com interdependência, mediante ajuste por meio de termo de cooperação.

[401] Gonçalves, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 47.

[402] YOUNG, Oran R. **International governance**: Protecting the Enveronment in a Stateless Society. Ithaca; Londres: Cornell University Press, 1994. p 15.

[403] Gonçalves, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** p. 47.

prejudicado pelas ações de outros no cumprimento de suas metas e finalidades. Mas certo é que a interdependência gera troca de informações e experiências, proporcionando o aprendizado mútuo. Cada um aprende com a experiência do outro. Todos ganham.

Por outro lado, esta interdependência pode ser motivo para a busca integrada de cooperação "quando surgem oportunidades para aumentar o bem-estar coletivo se forem tomadas medidas de coordenação das ações dos diferentes membros dos grupos". Se todos os atores do processo perceberem essa importância, certamente haverá o atingimento das metas almejadas a contribuir para o bom desempenho de todos os grupos. De modo brilhante Gonçalves conclui essa proposição, dizendo que "constatada a interdependência entre atores, coordenação e cooperação são elementos-chave para o estabelecimento da Governança".

### 2.2.3 Goverenança Pública

Pode-se, ao que interessa ao escopo desta pesquisa fazer coro com Timmers e conceituar Governança adjetivada de "Pública" como

> a proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, visando à concretização dos objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta e a prestação de contas, para benefício das partes interessadas.[404]

O ministro Nardes, tratando amiúde e longamente sobre a importância da Governança na administração, relacionada com a atuação da Corte de Contas, aduz que a governança pública pode ser entendida como

> a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas públicas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas.[405]

---

[404] TIMMERS, Hans. **Government Governance**: Corporate governance in the public sector, why and how? In: 9th fee Public Sector Conference. Netherlands. Artigo. Ano: 2000.. *In* <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 06 set. 2015.

[405] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. p. 183.

Nardes[406] de modo mais simplificado e coerente com a prática, e ainda em contemplação ao compromisso de ser transparente perante à opinião pública, complementa que a Governança pública

> pode ser entendida com a capacidade que os governos tem de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instruir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.

Nesse contexto, inspirado na orientação do Banco Mundial já alhures referida, pelo menos duas questões merecem ser destacadas: **1)** a ideia de que uma "boa governança" é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao desenvolvimento econômico equidade social e também direitos humanos;[407] **2)** a questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas, que devem contemplar a articulação público-privado na formulação de políticas e a participação dos setores interessados da sociedade ou de distintas esferas de poder, como no caso da Federação brasileira, que compreende interesses multiníveis nos âmbitos nacional, federal, estadual, distrital e municipal.[408]

Importa salientar que o Banco Mundial em um primeiro momento entendia que a Governança era a "maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento". Contudo, evoluindo seu próprio conceito, a instituição financeira passou a entender de modo mais *lato* que a governança "contempla as estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma

---

[406] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. p. 183.
[407] SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. p. 340 - 341.
[408] DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado**: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995. p. 400.

transparente."[409] Não sem motivo, os princípios informadores da governança pública foram pioneiramente propostos pelo Banco Mundial, sendo: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e a accountability.[410]

Ainda em uma concepção conjugada a partir do posicionamento do PNUD; da OCDE e do WORLD BANK, como órgãos oficias da ONU, pode-se em síntese, entender que a "boa governança" está assentada no seguinte tripé: (i) trata da concessão e gestão de recursos para responder aos problemas coletivos que são caracterizadas pela participação, transparência, responsabilidade, estado de direito, eficácia e equidade (PNUD); (ii) abrange o papel do poder público em estabelecer ambiente adequado para que os operadores econômicos funcionem e determinar a distribuição adequada dos benefícios, assim como o relacionamento entre o governante e o governado (OCDE): e (iii) sintetiza a elaboração de políticas abertas e transparentes; uma burocracia imbuída de ética profissional; um braço executivo do governo responsável por suas ações; e uma sociedade civil forte participante dos assuntos públicos; e todos se comportando sob o Estado de Direito.[411] (WORLD BANK).[412]

A partir daí, a ONU npor meio do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento concebe que a governança trata-se do "exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país em todos os níveis". Explicita ainda que a "governança [...] compreende os complexos mecanismos, processos, relações e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem os seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças".[413]

---

[409] WGI. FREQUENTLY ASKED QUESTIONS. Worldwide Governance Indicators – WGI, The Wordl Bank, 2013. Disponível em: <http://info.wordlbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>. Acesso em: 27 fev. 2018.

[410] WORLD BANK. Governance and Public Sector Management. Poverty Reducion and Economic Management-PREM. The World Bank. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/PSGDataSheet.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

[411] WORLD BANK. Governance: The World Bank's Experience: Development in Practice. Washington, D.C.: The World Bank, 1994. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>. Acesso em: 21 fev. de 2018.

[412] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. p. 183.

[413] UNITED NATIONS ORGANIZATION. GLOBAL ISSUES: GOVERNANCE. United Nations – UN. Disponível em: <http://un.org/en/globalissues/governance>. Acesso em: 21 fev. de 2018.

Também há da parte da ONU uma concepção bem mais elastecida e pormenorizada, contextualizando a questão no bojo de um conjunto de princípios essenciais à transparência e ao combate à corrupção ao explicitar que a

> governança é “boa” e “democrática” para graduar a transparência das instituições e processos de cada país. As instituições referem-se à estrutura governamental, como os Parlamentos e os Ministérios; e os processos às atividades principais, como as eleições e os procedimentos legais, que devem ser vistos como livres de corrupção e transparentes para a sociedade. O sucesso de um país para atingir esse padrão tornou-se uma medida chave de sua credibilidade respeito no mundo. A boa governança promove a equidade, participação, pluralismo, transparência, accountability em um Estado de Direito, de forma eficaz, eficiente e duradoura. [414]

Em completude a ONU registra que a concepção de boa Governança pública compreende também um sistema de freios e contrapesos, dentro de um processo democrático de direito, que contemple um processo legislativo livre legitimado pelo sufrágio eleitoral, e um judiciário com efetiva e independente função jurisdicional, num cenário de equitativa distribuição de renda, uma vez que

> ao colocar esses princípios em prática, percebemos a realização de eleições livres, justas e frequentes, legislaturas representativas que fazem as leis e o devido controle e um sistema judiciário independente para interpretar essas leis. Na verdade, os países bem governados são menos propensos à violência e à pobreza. Quando os alienados estão autorizados a falar e os seus direitos humanos protegidos, eles são menos propensos a recorrer à violência como solução; Quando os pobres tem voz, os seus governos são mais hábeis em investir em políticas nacionais que reduzam a pobreza. Ao fazê-lo, a boa governança é o cenário para a distribuição equitativa dos benefícios do crescimento.[415]

Exatamente por isso que a governança não pode prescindir de funcionar a partir de uma rede complexa de interesses comuns de múltiplos atores, que nas precisas palavras de Santos, refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e por meio das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se ai “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses,

---

[414] UNITED NATIONS ORGANIZATION. GLOBAL ISSUES: GOVERNANCE. United Nations – UN. Disponível em: <http://un.org/en/globalissues/governance>. Acesso em: 21 fev. de 2018.
[415] UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Global Issues: Governance**. United Nations – UN. Disponível em: <http://un.org/en/globalissues/governance>. Acesso em: 21 fev. de 2018.

tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos".[416]

Isso significa dizer que a Governança compreende a sociedade como um todo orgânico e articulado, ou seja, o Estado, os cidadãos, as organizações sociais, e as organizações não governamentais do terceiro setor, pois conforme registra Tomassini, para que haja possibilidade de lograr os objetivos de governança nas democracias, necessário se faz a concorrência dos governantes (Estado) e dos cidadãos e de suas organizações (sociedade civil organizada) "para construir consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo".[417]

Para a INTOSAI, órgão que congrega as EFS's no mundo, o desafio da "governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível".[418]

Em importante trabalho, em uma iniciativa inédita, mediante a Ordem de Serviço CGC n. 9/2013, o TCU constituiu um grupo de trabalho para elaborar e publicar um Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, o qual foi aprovado internamente pela Portaria TCU nº. 25/2014, com o escopo de servir de orientação e padronização de comportamentos, no firme propósito de que a governança pública nos municípios, estados e União, sem dúvida, é um dos grandes desafios estruturantes do Brasil que pode viabilizar a superação dos gargalos em obstaculizam o desenvolvimento do país.[419]

Essa obra do TCU, sem dúvida, é a principal publicação a respeito da matéria, explicita os dez passos para a boa Governança, que são: **1.** Escolha líderes

---

[416] SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia**: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. p. 342.

[417] TOMASSINI, Luciano. **Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina**. In: FLÓREZ, Fernando Carrillo (editor). Democracia em déficit. Gobernabilidad y desarollo em América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarollo, 2001, p. 45.

[418] TCU – Tribunal de Contas da União. **Governança pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. p. 71 - 75. Disponível em: <htpp://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comundidades/governanca/noticias_comunidade/detalhes_noticias_comunidade/Governan%A7a_P%C3BAblica_2014_Oficial.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

[419] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. p. 311 - 312.

competentes e avalie seus desempenhos; **2.** Lidere com ética e combata os desvios; **3.** Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas; **4.** Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação; **5.** Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas; **6**. Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las; **7.** Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações; **8.** Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários; **9.** Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização; e **10.** Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.[420]

Necessário que o Estado também se transfigure do papel burocrático de mero executor apegado exageradamente às normas, distanciado do público e se transforme no ator principal indutor do desenvolvimento sustentável multidimensionalizado e conectado a uma rede em que se plugam os diversos atores sociais para a melhoria efetiva da qualidade de vida de sua população, pois como adverte Nardes[421], a "governança é um ótimo instrumento para frear a ação de maus gestores".

A concepção de Governança aqui esposada deve ser ampla, compreendendo a ação conjunta de Estado e da sociedade, de modo integrado, coordenado, catalisado, compartilhado e cooperativo na confecção e execução de projetos, contendo planos, indicadores e metas, e também deve buscar soluções pragmáticas ao atingimento de resultados eficazes com o propósito de disseminar a prática de boa Governança pública que prime pelo alcance dos quatro E's da

---

[420] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. p. 325 - 326.

[421] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. p. 196/197. Nardes chega a **quatro conclusões** importantes sobre a boa governança, que, contextualmente, e pelo linguajar claro merecem ser registradas. **1.** Os níveis de governança devem indicar caminhos corretos para os gestores e demais interessados na fase de direcionamento das ações. Se essa indicação não for clara e alinhada aos anseios do "principal", mesmo que o processo de gestão seja eficiente, os resultados entregues não serão aqueles esperados e a decepção será grande. Em situações extremas, é possível que iniciativas erradas sejam executadas adequadamente. **2.** As fases de monitoramento e avaliação são essenciais, pois permitem a identificação de desvios no caminho inicialmente traçado na fase de direcionamento e, consequentemente, a correção de rumos durante o processo da busca de resultados. **3.** Quanto mais alto o nível hierárquico dentro de uma estrutura organizacional, maior a concentração nas funções de governança e menor nas de gestão. Na medida em que migramos para o nível operacional, a situação se inverte. **4.** A boa governança permite identificar a qualidade da atuação dos gestores em função dos resultados apresentados em comparação aos planejados. Com isso, será possível também a substituição de maus gestores quando necessário.

Administração pública, que são: Eficiência, Economicidade, Eficácia e a Efetividade, também perseguidos pela INTOSAI em suas disposições estatutárias e normativas comuns no âmbito internacional, e ainda pela ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil por meio de suas resoluções e diretrizes voltadas ao aprimoramento e boa Governança do sistema de controle externo brasileiro e, por extensão, pelas EFS nos âmbitos nacional e transnacional.

# 2ª PARTE
# COMPETÊNCIA EXÓGENA E ENDÓGENA DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES NO TOCANTE À GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

*Experientia Mutua Omnibus Prodest.*
Lema da INTOSAI

## CAPITULO III

## COMPETÊNCIA EXÓGENA DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES NO TOCANTE À GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Neste capítulo, a pesquisa aborda a competência exógena dos Organismos Transnacionais das EFS no tocante à governança da sustentabilidade ambiental, tratando no contexto da INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), sua composição, competência e atuação por meio de auditorias ambientais transnacionais, e as atividades de cooperação em sustentabilidade que realiza em parceria com a ONU e outros organismos congêneres. Inclui-se também nessa matéria um estudo sobre os ISSAIs (International Standards of Supreme Audit Institutions), isto é sobre os Padrões Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria. Ainda propõe-se a estudar no tocante à sustentabilidade ambiental, de igual modo, a atuação das organizações de EFS regionais, tais como: Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa – EUROSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África – AFROSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Ásia – ASOSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de CARIBE – CAROSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores do Pacífico – PASAI e Organização Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – ARABOSAI.

## 3.1. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI): COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA ESTATUTÁRIA

A INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions, na tradução em português, Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – OIEFS, tem como lema: Experientia Mutua Omnibus Prodest, que traduzido que dizer: Experiência Mútua Beneficia a Todos - (alguns traduzem por: “experiência mútua beneficia a tudo”, ou ainda “a troca de experiências beneficia a todos”) -, sendo a segunda maior organização internacional do planeta, atrás apenas da ONU, sistema ao qual integra.

Em sua natureza jurídica, trata-se de uma entidade apolítica, autônoma e independente, que foi criada com o desiderato precípuo de propiciar o intercâmbio de experiências entre os órgãos de controle de cada Estado, em matéria de controle financeiro-contábil da Administração Pública.[422]

Com sede na cidade de Viena, capital da República da Áustria, a entidade atualmente é presidida por Harib Saeed Al Amimi, Presidente da EFS dos Emirados Árabes Unidos; tem como Secretário-Geral o Sr. Margit Kraker, Presidente da EFS da Áustria, foi fundada em 1953, por iniciativa de Emilio Fernandez Camus, então presidente da EFS – Entidade Fiscalizadora Superior de Controle de Cuba, durante o 1º Congresso da INTOSAI. A ideia desse congresso nasceu em Berna, na Suíça, logo após o término da II Guerra Mundial, durante o International Congress of Administrative Sciences, onde os representantes de EFS presentes decidiram organizar um encontro para discutir o controle externo global, o qual ocorreu na cidade de Havana, capital de Cuba, em novembro de 1953, que no momento de sua constituição teve a participação de 34 (trinta e quatro) países, dentre eles, o Brasil. Atualmente a Organização congrega 194 (cento e noventa e quatro) EFS - Entidades Fiscalizadoras Superiores. Sua natureza não governamental lhe permite possuir *status* consultivo especial junto ao ECOSOC (Conselho Econômico Social) da ONU.[423]

---

[422] INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <http://www.intosai.org/news.html>. Acesso em: 11 jun. 2017.

[423] INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.

Os princípios fundamentais que regem a INTOSAI encontram-se insculpidos na Declaração de Lima sobre as Diretrizes para Preceitos de Auditorias, adotada em outubro de 1977, por ocasião da IX INCOSAI - International Congress of Supreme Audit Institutions (denominação dos Congressos Internacionais da INTOSAI) realizada em Lima, capital do Peru.[424]

De acordo com o artigo 3 de seu Estatuto, a INTOSAI compreende em sua organização os seguintes órgãos diretivos: Congresso, Comitê Executivo, Secretaria-Geral, Comitê de Metas da INTOSAI, Comitê Supervisor de Assuntos Emergentes, e a Entidades Relacionadas que compreendem sete organizações regionais (OLACEFS, EUROSAI, AFROSAI, ASOSAI, AROSAI, PASAI e ARABOSAI).[425]

O Congresso previsto no artigo 4 do Estatuto é o órgão dirigente máximo da INTOSAI, sendo composto por todos os seus membros. É realizado a cada três anos, sob a presidência da EFS anfitriã e fornece a todos os membros da INTOSAI uma oportunidade de reunir-se para trocar experiências, discutir questões específicas. Além disso, aprovam durante o congresso as resoluções e recomendações para melhorar a auditoria governamental em todo o mundo.[426]

Participam das conferências ocorridas durante os Congressos da INTOSAI, além da ONU e do Banco Mundial, outras organizações internacionais e profissionais, o que reflete a multirelação da INTOSAI com diversos organismos mundiais, donde ressalta a importância do evento trienal, e propicia à entidade uma visão global de Governança sobre os assuntos tratados, mediante intensa e contínua troca de experiências.

O Comitê Executivo de acordo com artigo 5 do Estatuto é composto por 21 (vinte e um) membros que se reúnem mensalmente nos intervalos dos congressos. As sete organizações regionais da INTOSAI e os principais tipos de sistemas de auditoria públicos estão representados no Comité Excecutivo, a fim de garantir uma representação equilibrada de todas as EFS dos países-membros, de todos os

---

[424] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/>. Acesso em: 16 jun. 2017.
[425] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.
[426] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/congresos.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.

continentes do globo terrestre, o que garante à instituição uma capilaridade mundial, independente, portanto, sem interferência estatal de governos nacionais.

A Secretaria-Geral, em conformidade com o artigo 6 do Estatuto desde 1968 por força da Resolução do Sexto Congresso da INTOSAI realizado em Tóquio, tem sede na cidade de Viena, nas dependências do Tribunal de Contas austríaco. A Secretaria-Geral é o órgão de apoio administrativo central da INTOSAI, a quem cabe gerir o orçamento, estando a serviço da Comissão de Coordenação e Congressos, a quem compete também facilitar a comunicação entre os membros e organizar seminários e projetos especiais. O Secretário-Geral é o presidente do Tribunal de Contas da Áustria.[427]

No Estatuto da INTOSAI, aprovado no XVI INCOSAI, em outubro de 1992, com modificações ocorridas nos INCOSAIs XVII, XVIII e XIX e XII, está assentado ser a instuição guiadas pelos princípios da independência, boa governança, compartilhamento de conhecimentos, destacando a importância da auditoria governamental para o alcance da boa governança preconizada estatutariamente.[428]

Dentre as finalidades estatutárias da INTOSAI, destacam-se: (i) fomentar o apoio mútuo; (ii) fortalecer o intercâmbio de ideias, conhecimentos e experiências; (iii) atuar como porta-voz, reconhecida globalmente como representante das EFS dentro da Comunidade Internacional; (iv) elaboração de normas para auditorias do setor público; e, (v) fomentar a boa governança e promover o desenvolvimento de capacidades, cooperação e uma contínua melhora da atuação das EFS.[429]

## 3.2 ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DA INTOSAI[430] NA ÁREA AMBIENTAL MEDIANTE UTILIZAÇÃO DE AUDITORIAS

---

[427] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/congresos.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.

[428] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/congresos.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.

[429] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/statutes/SP_Statute.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

[430] Não se pode olvidar que a INTOSAI, como entidade de natureza privada que congrega as Entidades de Fiscalização Superiores de todo o mundo muito tem feito pela solidariedade internacional em favor do meio ambiente planetário. O esforço desencadeado por meio de auditorias coordenadas pelas EFS regionais de todo o Planeta, tem corroborado pela atuação transnacional das Cortes de Contas num esforço comum que não conhece fronteiras e outras barreiras de cunho político, social, cultural, linguístico etc. As experiências em matéria ambiental, mediante auditorias

No bojo de sua política institucional, de modo genérico, a INTOSAI apoia internacionalmente a realização de auditorias ambientais e disponibiliza um fórum permanente, independentemente dos congressos internacionais (INCOSAIs) ou das conferências regionais que são periodicamente realizadas por toda a rede de controle, onde auditores das EFS's de todo o mundo discutem temas de interesse mútuo e se atualizarem acerca dos últimos desenvolvimentos em auditoria e outras normas profissionais aplicáveis, bem como sobre as melhores práticas de execução de auditorias com base na troca de experiências exitosas decorrentes das ações desenvolvidas em suas sete regionais, em um intercâmbio de experiências que beneficia a todos.

De modo específico, quanto às auditorias conjuntas feitas por EFS's na área ambiental transfronteiriça, bem como auditorias previstas em acordos ambientais internacionais, têm recebido atenção especial do grupo de trabalho. Registre-se que o grupo trabalhou com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente no desenvolvimento do guia denominado "Auditando a Implementação de Acordos Multilaterais Ambientais: uma Cartilha para Auditores". O objetivo do guia é servir como um recurso útil de concepções estandardizadas para auditores em todo o mundo, o que propicia a utilização do guia para avaliar a implementação desses acordos por seus governos nacionais. Também pode ser usado para avaliar se as ferramentas políticas que seus governos usam para gerenciar e proteger o meio ambiente e implementar as metas ambientais pactuadas estão atingindo os resultados pretendidos.

Também a gama de orientações contidas no guia podem ser utilizadas para melhorar a pactuação de futuros MEAS[431], uma vez que possibilita identificar os

---

trananacionais executadas pelos seus sete grupos regionais espalhados pelo planeta: OLACEFS, EUROSAI, AFROSAI, ASOSAI, CAROSAI, PASAI, ARABOSAI, são exemplos de atuação transnacional com extensividade global, não olvidando a participação das EFS locais em cooperação com steakholders da Sociedade Civil, na execução de trabalhos técnicos liderados pelo braço ambiental da organização, o WGEA - Working Group on Enviromental Auditing, o que resulta numa atuação pragmática, polifacética e plurissignificativa como convém mesmo à natureza do sistema ambiental.

[431] O Multilateral Environmental Agreements - MEA's, em português conhecidos pela sigla AMA – Acordos Multilaterais sobre Ambiente, objetivam monitorar e acompanhar se os Estados Nacionais estão cumprindo as metas ambientais pactuadas, precipuamente as decorrentes do Acordo de Paris sobre a melhoria das condições climáticas da Terra. Por meio dos MEA's as partes reiteram o seu compromisso de aplicar de forma efetiva nas respectivas legislações e práticas acerca dos acordos multilaterais em matéria de meio ambiente. In UNITED NATIONS ORGANIZATION. United Nations Information Portal on Multilateral Environmental Agreements. Disponível em: <https://www.informea.org/>. Acesso em: 15 abr. 2018.

aspectos principais que devem receber atenção especial dos auditores na execução de uma determinada auditoria, o que resulta no aprimoramento da boa governança e accountability, inclusive com orientações técnicas específicas sobre alguns temas ambientais, como: mudança climática, gerenciamento de resíduos, água, silvicultura e desenvolvimento sustentável, com acesso a um banco internacional de dados e sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação que facilitam o trabalho de pesquisa no âmbito global. Sob os auspícios do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI em cooperação com os grupos ambientais regionais realizou-se a Auditoria Coordenada Internacional sobre Mudança Climática: Implicações para Governos e seus Auditores, no ano de 2010, trabalho executado conjuntamente por catorze entidades fiscalizadoras superiores (Austrália, Áustria, Brasil, Canadá, Estônia, Finlândia, Grécia, República da Indonésia, Noruega, Polônia, Eslovênia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos da América), a qual foi útil para avaliar a implementação, por parte de seus governos nacionais, de compromissos e programas relativos à mitigação e adaptação à mudança climática.[432]

Neste desiderato, a INTOSAI já realizou desde 1995, mais de 50 auditorias cooperativas[433], incluindo, as auditorias executadas nas Unidades de Conservação do Bioma Amazônia no espaço territorial brasileiro e nas Unidades de Conservação da América Latina, que adiante no capítulo seis e amiúde são tratadas neste trabalho, para a consecução da Tese proposta, o que demonstra de forma cristalina o importante papel da organização em estabelecer a boa gestão e a boa governança voltadas ao desenvolvimento sustentável de modo global, em todas as regionais em que atua continental e institucionalmente.[434]

Ainda no cenário internacional, não se pode omitir a importância da Resolução 1.836/93 elaborada pela então Comunidade Econômica Europeia, que define auditoria ambiental como o “instrumento de gestão que inclui a avaliação do sistema de gestão e dos processos de proteção do meio ambiente”, em cujo teor ainda são apresentados aos seus Estados signatários doze possíveis temas para as

---

[432] WORKING GROUP ON ENVIROMENTAL AUDITING. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/media/5435/wgea_rio20_report_summary_2012-portugesetr.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

[433] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/media/5435/wgea_rio20_report_summary_2012-portugesetr.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

[434] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/news.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

auditorias ambientais, sendo: (i) avaliação, controle e redução dos impactos da atividade em questão sobre os diferentes setores do ambiente; (ii) gestão, economia e seleção de energia; (iii) gestão, economia, seleção e transporte de matérias-primas; (iv) redução, reciclagem, reutilização, transporte e eliminação de resíduos; (v) avaliação, controle e redução de ruídos dentro e fora das instalações; (vi) seleção dos novos métodos de produção e alteração dos métodos existentes; (vii) planejamento dos produtos (concepção, embalagem, transporte, utilização e eliminação); (viii) comportamento ambiental e práticas dos contratantes, subcontratantes e fornecedores; (ix) prevenção e limitação dos acidentes de meio ambiente; (x) processos de emergência em casos de acidentes de meio ambiente; (xi) informação e formação de pessoal em questões ambientais; e, (xii) informações externas sobre questões ambientais.[435]

Também no âmbito nacional, por decorrência de acordos firmados entre a INTOSAI e o Tribunal de Contas da União, a orientação da INTOSAI é observada na prática pelas Entidades de Fiscalização Superiores mundiais, tanto é assim, que no Brasil, o TCU, antecipando-se aos Tribunais de Contas subnacionais, em decorrência desta orientação da INTOSAI, editou a Portaria nº 383/1998[436], a qual estabelece como diretrizes para a execução de Auditorias Ambientais "o dever do Poder Público em preservar a qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas à disponibilidade equitativa e permanente dos recursos ambientais", bem como "a necessidade de promoção do desenvolvimento socioeconômico em compatibilidade com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico".

Mesmo porque assim agindo, de acordo com a legislação brasileira, o que também ocorre na maioria dos ordenamentos jurídicos em países democráticos, é responsabilidade dos Tribunais de Contas, das Controladorias de Contas ou das Auditorias de Contas (independente da nomenclatura utilizada endogenamente) enquanto integrantes do Poder Público, por decorrência do princípio da iniciativa, independentemente de provocação, exercer de ofício e proativamente as ações

---

[435] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/auditoria%20ambiental20ampliando%20o%ias/1695/ArtigoLuizHenriqueLima>. Acesso em: 15 abr. 2018.

[436] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental**. (aprovado pela Portaria nº383 de 1998). Disponível em: Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2017.

necessárias à fiscalização e controle prévio, concomitante e posterior com vistas à preservação do patrimônio ambiental, como no caso brasileiro, *ex vi* do mandamento expresso no art. 225, em hermenêutica sistêmica com o disposto no art. 23, inciso I, ambos da Constituição da República, ao determinar que o dever de conservar o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é de competência comum de todos os entes integrantes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Só para breve registro histórico, no Brasil, anotam Ribeiro e Oliveira, que "a inserção da questão ambiental no âmbito de atuação do controle externo federal" teve início na gestão do Ministro do TCU Marcus Vilaça mediante assinatura de um "convênio com a Universidade Livre do Meio Ambiente e a inserção do Brasil no grupo de estudos atinentes ao controle ambiental da INTOSAI, que culminaram com a implementação da Estratégia de Controle e Gestão Ambiental do TCU".[437]

Daí por diante, com a publicação da Portaria n° 383, de 5 de agosto de 1998[438], que aprova a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDFA, ficou estabelecido endogenamente que o TCU passaria a atuar efetivamente no controle da gestão ambiental para cumprimento de seu mister constitucional de órgão independente de controle externo

> por meio da fiscalização ambiental de ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental; por meio da inserção do aspecto ambiental na fiscalização de políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental, projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impactos negativos diretos no meio ambiente; por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades: integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.[439]

---

[437] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/725/7>. Acesso em: 14 abr. 2018.

[438] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria n° 383, de 5 de agosto de 1998, que aprova a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDFA. Brasília: BTCU, n. 59, 1998, Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2017.

[439] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/725/7>. Acesso em: 14 abr. 2018.

O TCU, a exemplo de outras Cortes de Contas nos âmbitos internacional, transnacional, nacional e subnacional, para viabilizar na prática a proteção do meio ambiente, não descuidou de criar um núcleo para as questões ambientais no organograma da Coordenadoria de Fiscalização da Corte, estendendo suas ações por todo o país, como apontam Ribeiro e Oliveira, ao aduzirem que

> para atender às necessidades de trabalhar a questão ambiental, o Tribunal instituiu um núcleo na sua Coordenadoria de Fiscalização, composto por três mestres, que estabelecem as principais atividades a serem executadas pelas secretarias nos diversos estados (cada qual possui um especialista em Gestão do Meio Ambiente).[440]

Desde então, como se pode constatar, decorrente do despertamento provocativo da INTOSAI, as EFS's mundiais passaram a utilizar as auditorias ambientais em suas atividades de controle externo e fiscalização, focadas nas questões do meio ambiente, a exemplo, no Brasil, por meio do TCU, na execução de quatro ações proativas pioneiras: (i) Auditoria de natureza operacional no IBAMA/PREVFOGO (TC-006.073/2000-4), (ii) Auditorias no PROAGUA da SUDENE (TC-010.969/1999-3), (iii) Levantamentos sobre a capacidade de resposta da PETROBRÁS; e (iv) Avaliação sobre o funcionamento do IBAMA.[441]

Na esteira da tendência mundial das instituições organizativas e países da Comunidade Mundial em atuarem conjuntamente nas questões atinentes à matéria ambiental, precipuamente no tocante à importância das unidades de conservação, florestas e de ecossistemas hídricos para a manutenção adequada do equilíbrio climático do planeta, preocupação global que se esparge para todas as nações signatárias dos tratados da ONU, a INTOSAI realizou no ano de 2004, por meio das EFS locais, três significativas auditorias globais ambientais avaliativas de gestão em três biomas distintos da terra, que são: (i) Auditoria de Gestão de Áreas Protegidas da Mongólia, realizada Entidade de Fiscalização Superior da Mongólia com o objetivo de investigar se o ambiente natural em áreas protegidas estava adequadamente protegido, culminando com sete achados e cinco recomendações ao Ministério da Natureza e Meio Ambiente; (ii) Auditoria de Programa de Restauração do Sistema Fluvial da República Tcheca realizada pela Entidade de

---

[440] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/725/7>. Acesso em: 14 abr. 2018.

[441] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/725/7>. Acesso em: 14 abr. 2018.

Fiscalização Superior da República Tcheca (NKU) que auditou o programa de restauração do sistema fluvial, cujo objetivo era restaurar a saúde dos ecossistemas de água doce por meio da recuperação das áreas circundantes, com quatro constatações de achados de auditoria e recomendações ao Ministério do Meio Ambiente para a melhoria da gestão; e; (iii) Auditoria de Desempenho da Política Florestal do Brasil, realizada pelo TCU – Tribunal de Contas do Brasil, cujo objetivo foi identificar os principais problemas de gestão das trinta e seis unidades de conservação federais e estaduais, incluídas no Arco de Desmatamento da Amazônia Legal, resultando na constatação de que o estabelecimento das unidades de conservação não impediu o desmatamento geral da Amazônia Legal, uma vez que não ocorrera o incentivo estatal ao uso sustentável de recursos naturais no seu interior, e nem a prática de atividades sustentáveis nas áreas circundantes, culminando em sete recomendações dirigidas ao Ministério do Meio Ambiente e IBAMA, visando a melhoria da gestão.[442]

Sem dúvida, ações desta natureza propiciam de maneira efetiva e inaugural a preparação de um terreno fértil e clima propício para o florescimento da governança ambiental, para além da mera gestão, que certamente darão bons e prósperos frutos em estação própria, a exemplo das experiências que serão tratadas neste trabalho em capítulo próprio e subsequente, por conta das auditorias realizadas no Bioma Amazônia (pelas EFS locais) e nas Áreas Protegidas da América Latina (pela OLACEFS).[443]

## 3.3 A UTILIZAÇÃO DE AUDITORIAS AMBIENTAIS PELA INTOSAI E SUAS REGIONAIS VOLTADAS À TRANSGOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Como se pode constatar a INTOSAI, estatutária e estrategicamente, dispensa atenção especial à questão ambiental, em uma clara demonstração que as auditorias coordenadas ambientais são extremamente importantes para a

---

[442] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – INTOSAI. Working Group on Environmental Auditing – WGEA, **Auditores em biodiversidade; orientações para as entidades de fiscalização superiores.** Tradução do Tribunal de Contas da União. Brasília: INTOSAI, 2007/2008.

[443] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/725/7>. Acesso em: 14 abr. 2018.

governança transnacional da sustentabilidade do meio ambiente local e globalmente considerado.

Essas auditorias ambientais são realizadas sob a tutela e auspícios das sete organizações regionais da INTOSAI que congregam as EFS, com enfoque em determinada área (financeira, saúde, educação, meio ambiente), a exemplo da Auditoria Ambiental executada pela OLACEFS nas áreas protegidas da América Latina, assunto que será adiante e pormenorizadamente tratado no bojo desta pesquisa como experiência exógena das Cortes de Contas no espaço transnacional.

Neste desiderato, o intuito é verificar a estratégia desencadeada pela INTOSAI, mediante atuação transnacional nos cinco continentes terrestres (Europa, Ásia, África, Oceania e América), para o fim de verificar a eficácia se o instrumento utilizado (auditoria ambiental) pode corroborar com a governança da sustentabilidade ambiental nos espaços local, transnacional e global, por meio de suas sete oganizações regionais.

### 3.3.1 INTOSAI e suas Organizações Regionais

No organograma da INTOSAI as denominadas Organizações Regionais, conforme dispõe o artigo 10 do Estatuto, são sete: OLACEFS, EUROSAI, AFROSAI, ASOSAI, AROSAI, PASAI e ARABOSAI. Estas entidades regionais são compostas pelas SAI's - Supreme Audit Institutions, em português, EFS's – Entidades Fiscalizadoras Superiores, e principalmente, no que aqui interessa em matéria ambiental, vem executando auditorias especializadas em meio ambiente, capacitando e treinando auditores por meio de cooperação e doações em todo o mundo, bem como disseminando estratégias e práticas internacionais em todas as regiões do planeta.

O ministro Nardes do TCU[444], que inclusive já presidiu a OLACEFS, organização regional da América Latina e Caribe da INTOSAI, fala dessa padronização internacional de capacitação e das boas práticas internacionais voltadas à governança pública, ao aduzir que, nesse contexto,

---

[444] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. p. 489.

> A Intosai tem articulado com a comunidade de doadores para promover a capacitação das EFS dos países em desenvolvimento. A iniciativa visa aumentar o apoio para as ações de formação de profissionais e de melhoria da qualidade dos processos de controle. A necessidade de investimentos contínuos nas EFS direcionou, ainda, a Intosai, seus grupos e comitês em diferentes regiões a alinhar esforços na divulgação e implementação de padrões internacionais de qualidade nessas entidades e a estruturar uma estratégia de desenvolvimento de suas capacidades.

Nessa persecução de propiciar o acesso de um alinhavado padrão internacional de qualidade estrutural às EFS, ao longo dos últimos anos, ao observar os seus principais projetos internacionais, pode-se constatar que a INTOSAI tem colocado como sendo vital em seu planejamento estratégico, e nas suas ações previstas a serem executadas a melhoria contínua da qualidade das pessoas, e do aprimoramento técnico visando a qualidade no desempenho do sistema de controle mundial, e tanto é assim, que segundo Nardes

> Se empenhou em construir instrumentos que pudessem ser utilizados pelas EFS para melhor compreender sua realidade e situação, tanto interna, quanto externa, e também sua aderência a melhores práticas internacionais e, com isso, traçar um plano para seu contínuo aprimoramento institucional e profissional.[445]

Para este desiderato de desenvolvimento institucional, a INTOSAI disponibiliza ferramentas internacionais aos grupos regionais, as quais são resultado de um trabalho cooperativo no qual participaram EFS afiliadas das mais diversas regiões do planeta. Para tanto, Nardes[446] elenca que as principais práticas internacionais da INTOSAI consistem as seguintes inciativas:

> a) Programa 3i – Iniciativa para implementação das normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores;
> b) SAI PMF, sigla em inglês do “Marco de Medição de Desempenho” das EFS; e
> c) Adoção de auditorias coordenadas como estratégia de criação e desenvolvimento de capacidades e desenvolvimento institucional.

Impende destacar, assim, a política institucional da INTOSAI no sentido de estabelecer normas internas estandardizadas internacionalmente a todas as EFS’s,

---

[445] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. p. 489.
[446] NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. p. 489.

sem descuidar dos indicadores para a medição do desempenho dessas instituições e adoção de auditorias coordenadas como estratégia de desenvolver capacidades internas e propiciar a gestão eficiente visando à boa governança pública, no que aqui interessa, na área ambiental. Isso significa executar a auditoria e auferir os resultados mediante utilização de indicadores de desempenho que permitem a medição da qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas. Resulta, na prática, na melhoria contínua das atividades e na qualificação das pessoas envolvidas.

Feitos estes registros, de modo sintético, sem, contudo, descurar-se do essencialmente básico e necessário à compreensão contextual da Tese, aborda-se na sequência alguns aspectos essenciais das Organizações Regionais, como o escopo maior de demonstrar que todas essas entidades, do mesmo modo que a INTOSAI e a própria ONU buscam a melhoria do controle externo, como se pode denotar repetidamente das discussões que permeiam repetidamente suas Assembleias e Conferências oficiais sobre a importância das EFS's para a Gestão e a Governança da sustentabilidade ambiental em todas as regiões do Planeta e da necessidade da persecução conjunta de seu fortalecimento institucional, principalmente por meio das auditorias ambientais coordenadas, que são executadas de modo articulado por meio de práticas nacionais, transnacionais e internacionais, envolvendo a INTOSAI e as experiências dos grupos de trabalhos ambientais de suas sete regionais: OLACEFS, EUROSAI, AFROSAI, ASOSAI, AROSAI, PASAI e ARABOSAI.

### 3.3.2 OLACEFS

A OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, entidade regional da INTOSAI que é objeto de análise pormenorizada desta pesquisa por ter sido palco transnacional e nacional de experiências de auditoria ambiental, amiúde tratadas nesta pesquisa, da qual faz parte os seguintes países da América Latina e Caribe: Argentina, Belice, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.

O Brasil integra a organização por meio do TCU – Tribunal de Contas da União e outras entidades de contas subnacionais, atualmente presidida pelo Sr.

Juan Manuel Portal da Auditoria Superior da Federação do México (Auditor Superior de la Federación de México), tendo como Secretário-Executivo o Sr. Jorge Bermúdez Soto, da Controladoria General de la Republica de Chile, guardando similaridade estatutária em simetria com a INTOSAI.[447]

Por decorrência e de igual modo, a OLACEFS trata-se juridicamente de um organismo internacional, de competência regional, sendo autônomo, independente, apolítico e de caráter permanente. Suas origens remontam ao ano de 1963, quando foi realizado o 1º Congresso Latino-americano de Entidades Fiscalizadoras (CLADEFS), na cidade de Caracas capital da Venezuela, quando os presentes recomendaram a organização de um Instituto Latino-Americano de Controle Fiscal. Tal instituição foi criada no 2º CLADEFS em 1965, tendo como primeira denominação Instituto Latino-americano de Ciências Fiscalizadoras (ILACIF). O Brasil foi um dos países que participaram da criação do instituto.[448]

A OLACEFS, que é sucessora do ILACIF, foi criada em 1990 em Assembleia Extraordinária realizada na cidade de Buenos Aires, capital da Argentina, tendo surgido como resposta às demandas de maior institucionalização da cooperação entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) do subcontinente. A organização incentiva à pesquisa científica especializada, e desenvolve atividades de estudo, capacitação, especialização, assessoria e assistência técnica, informação e coordenação, com o escopo de fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das EFS membros.[449] A OLACEFS, que atualmente conta com 22 países membros[450], é um dos grupos regionais da INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions.

Durante a realização de sua VIII Assembleia Geral Ordinária, em novembro de 1998, a OLACEFS criou a COMTEMA – Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente, encarregada de “contribuir para o desenvolvimento de auditorias

---

[447] OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/presidencia/>. Acesso em: 21 abr. 2018.
[448] OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/historia/>. Acesso em: 21 abr. 2018.
[449] OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/historia/>. Acesso em: 21 abr. 2018.
[450] OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 21 abr. 2018. Os países do continente que integram a OLACEFS são: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

ambientais pelas EFS's membros da OLACEFS, promovendo o controle da gestão ambiental e garantindo o fortalecimento e a integração das EFS's da organização". Desde então, vem crescendo cada vez mais o interesse dos países membros da OLACEFS de participar da COMTEMA, o que tem contribuído para a evolução da abordagem de temas ambientais de interesse transnacional e global, na execução de auditorias ambientais coordenadas sobre Câmbio Climático, Recursos Hídricos, Áreas Protegidas, Biodiversidade, Passivos Ambientais e ODS 2.4[451], bem como colaborar e cooperar com o Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI-WGEA), e ainda contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento das metodologias e guias de trabalho, compartilhando as experiências vivenciadas em matéria ambiental, na busca cooperativa de um meio ambiente terrestre saudável.[452]

Atesta essa atuação integrada e cooperativa, o fato de que em novembro de 2002, o TCU – Tribunal de Contas da União e a OLACEFS firmarem em Brasília um Protocolo de Cooperação que estabelece a área ambiental como área prioritária de estudo e cooperação. Estatutariamente, os recursos necessários para o funcionamento da OLACEFS provém das taxas anuais pagas por seus membros associados e principalmente das contribuições de outras instituições e organizações internacionais, dentre as quais cita-se a GIZ, BID, Banco Mundial, INTOSAI, além das obtidas mediante empréstimos e doações. Porém, o que possibilita que a Organização Regional implemente as ações definidas em seu planejamento estratégico é o trabalho integrado e cooperativo das EFS's da região, que num esforço transnacional, contando com seus esforços orçamentários conjuntos viabilizam a realização de ações efetivas, como as realizadas por meio de auditorias

---

[451] ONU – Organização das Nações Unidas. PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Agenda 2030. ODS - O Objetivo 2. Fome Zero e Agricultura Sustentável: tem por escopo acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. O Objetivo 2.4 faz parte dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU (PNUD) no bojo da Agenda 2030, que assim encontra-se redigido: "2.4. Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas robustas, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudança do clima, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

[452] OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

coordenadas, o que barateiam os custos e trazem resultados importantes para a efetividade do controle.[453]

A propósito, o TCU-Tribunal de Contas da União, que atualmente preside a COMTEMA no período de 2018-2020, firmou parceria institucional, sob os auspícios da OLACEFS, com início em janeiro de 2016 e com previsão até dezembro de 2020, mediante projeto internacional da agência de cooperação alemã Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH), mais conhecida na língua portuguesa pela sigla GIZ, uma das mais importantes financiadoras e patrocinadoras das entidades regionais da INTOSAI, mas de modo especial, da OLACEFS, onde tem destacada atuação.[454]

O projeto firmado busca fortalecer o controle financeiro externo na área ambiental, no propósito de permitir que o Tribunal de Contas da União do Brasil e outras Entidades Fiscalizadoras Superiores integrantes da OLACEFS cumpram efetivamente sua missão institucional de aprimorar a Governança da Sustentabilidade Ambiental, notadamente no que se refere a investimentos governamentais e políticas públicas desenvolvidas na área ambiental.[455]

Observa-se no sumário do projeto de parceria do TCU e da GIZ[456], que a preocupação centra-se na correlação entre as ações de Controle Externo e o Meio Ambiente, na busca do fortalecimento das ações de controle na área ambiental, tendo como principal desafio as políticas de proteção ambiental e climática que requerem desde há muito mas, principalmente, no cenário mundial atual, a melhoria constante das complexas estruturas de governança ambiental no interesse da sobrevivência da humanidade.

Nesse desiderato advindo dessa parceria, leva-se em consideração que essa Governança demanda a ação estatal na área ambiental que é implementada não somente por órgãos públicos, mas também por instituições e empresas do setor privado. Registra as concepções sumárias do projeto que os conflitos de objetivos

---

[453] OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/cooperacion-tecnica/>. Acesso em: 21 abr. 2018.
[454] GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH). Disponível em: <https://www.giz.de/en/worldwide/germany.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.
[455] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/colaboracao-com-outras-instituicoes.htm>. Acesso em: 16 jun. 2017.
[456] OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/cooperacion-tecnica/>. Acesso em: 16 jun. 2017.

entre crescimento econômico, proteção ambiental e desenvolvimento social prejudicam a implementação efetiva e eficiente das medidas de política ambiental e o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável. A governança ambiental se baseia, entre outros aspectos, em uma boa gestão dos recursos financeiros aplicados no setor, que constitui objeto de avaliação das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).[457]

Na América Latina e no Caribe, as EFS dos países integrantes da OLACEFS (Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores), que é a entidade regional da INTOSAI, constata-se que as auditorias realizadas na área ambiental enfrentam dificuldades em virtude das complexas estruturas de governança existentes em extensos e diversificados biomas, levando as instituições de controle a se depararem com diferentes níveis de desafios para a realização das auditorias, o que impõe limitações para uma atuação mais efetiva das EFS tanto do Brasil (TCU) como no âmbito de atuação da OLACEFS.[458]

Por tais motivos, o projeto de parceria entre essas instituições tem como objetivo buscar o fortalecimento institucional no tocante às auditorias, com aporte financeiro de 5,5 milhões de Euros, de molde a permitir satisfatoriamente que o TCU-Tribunal de Contas da União do Brasil e outras Entidades Fiscalizadoras Superiores que integram a OLACEFS cumpram efetivamente com sua missão institucional de aprimorar a Governança Pública, notadamente no que se refere a investimentos governamentais na área ambiental, pois uma vez aplicados os recursos aportados no dado espaço nacional e transnacional, de fato, acaba beneficiando todo o Planeta.

O projeto em tela, cuja implementação conta com financiamento da GIZ[459], por encargo do Ministério Federal de Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha (BMZ), conforme se vê do teor do projeto assinado com o TCU e editado (abril de 2017) pela Agência Alemã, cuja implementação se dará por meio de dois componentes, um no TCU e outro na OLACEFS, e atuará em três campos de ação: (i) fortalecimento dos processos de fiscalização; (ii) fortalecimento dos

---

[457] GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH). Disponível em: <https://www.giz.de/en/worldwide/germany.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.
[458] GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH). Disponível em: <https://www.giz.de/en/worldwide/germany.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.
[459] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1575:1>. Acesso em: 16 jun. 2017.

mecanismos de cooperação entre as EFS membro da OLACEFS e melhoria de seus serviços; e (iii) fortalecimento da comunicação interna, externa e com as partes interessadas, no âmbito do TCU e de outras EFS membros da OLACEFS.[460]

No tocante ao Campo de Ação 1, o projeto de parceria almeja aprimorar os pré-requisitos necessários para tornar os processos de fiscalização mais eficazes (planejamento, execução, acompanhamento), em questões relevantes para o meio ambiente. As ações visam adaptar e/ou desenvolver métodos e instrumentos, tais como auditorias de desempenho e a criação de indicadores universais. As novas ferramentas serão testadas e, posteriormente, adotadas como padrão no TCU, para, num segundo momento, sejam disponibilizadas às EFS membros da OLACEFS, onde poderão ser utilizadas, por exemplo, em auditorias coordenadas na área ambiental na América Latina e no Caribe. Nas auditorias coordenadas, as diferentes EFS estabelecerão um planejamento conjunto, executarão as auditorias segundo um cronograma comum, e coordenarão a apresentação de seus relatórios em seus respectivos países. A entidade coordenadora da auditoria consolidará os informes individuais gerando um relatório final. É dedicada uma atenção especial à integração de questões transversais ao setor ambiental, como, por exemplo, infraestrutura, energia, e indústrias extrativistas, relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, consoante teor da divulgação no informativo a GIZ.[461]

No tocante à qualificação de pessoal, de modo paralelo, a assessoria de processos e sistemas (Coaching) dos tomadores de decisão, o projeto dispõe de uma abrangente abordagem HCD (Human Capacity Development) para o desenvolvimento de competências dos auditores. Esta ação visa fortalecer as competências dos auditores para que sejam capazes de identificar uma grande variedade de questões técnicas e contextos organizacionais, bem como aprimorar a capacidade de relatar fatos complexos de forma lógica e meticulosa, com base

---

[460]GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH). Disponível em: <file:///C:/Users/Dora/Downloads/GIZ%20Factsheet%20O%20controle%20e%20o%20Meio%20Ambiente%20PT%202017.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

[461]GIZ - - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH). Disponível em: <file:///C:/Users/Dora/Downloads/GIZ%20Factsheet%20O%20controle%20e%20o%20Meio%20Ambiente%20PT%202017.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

numa metodologia padronizada internacional que a todos facilite a compreensão, independentemente de barreiras culturais e linguísticas.[462]

O Campo de Ação 2, segundo informativo da GIZ, objetiva disponibilizar a oferta de prestação de serviços para auditorias na área ambiental de forma sustentável, por meio da rede da OLACEFS. Desta forma, as EFS membros serão fortalecidas no sentido de executar auditorias de relevância ambiental em maior número e de forma mais eficiente. As ações visam estabelecer as bases conceituais para uma oferta de serviços aprimorada, bem como inovar na realização de auditorias em conjunto com outras EFS. Em nível organizacional, os métodos e instrumentos desenvolvidos pelo TCU e outras EFS membros serão integrados à gestão de conhecimento e sistema de monitoramento da OLACEFS. As diferentes abordagens existentes para o fortalecimento de capacidades relacionadas ao controle da atuação governamental na área ambiental (auditorias coordenadas, peer reviews, seminários e workshops, etc.) terão seu conteúdo e métodos adaptados e disponibilizados às EFS membros. Ainda no pertinente ao desenvolvimento de competências pessoais, será desenvolvido um programa integrado de formação continuada para auditorias com foco em questões ambientais relevantes, aproveitando formatos existentes como, p. ex., o elearning.[463]

Por fim, registra a GIZ que o Campo de Ação 3 estabelece requisitos necessários para que o TCU e outras EFS membro da OLACEFS possam realizar uma comunicação estratégica diferenciada orientada para o parlamento, organizações da sociedade civil, imprensa, opinião pública e instituições de pesquisa. Aqui o foco do desenvolvimento de capacidades será na melhoria da comunicação com a sociedade e das condições sociais gerais. Com vistas a um tratamento técnico diferenciado, rico em conhecimentos sobre o tema meio ambiente, será desenvolvida, nas EFS, uma estratégia para o intercâmbio de conhecimento com instituições de pesquisa nacionais e internacionais, serviços de assessoria e consultoria na área ambiental e órgãos técnicos, o que denota ações

---

[462]GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH). Disponível em: <file:///C:/Users/Dora/Downloads/GIZ%20Factsheet%20O%20controle%20e%20o%20Meio%20Ambiente%20PT%202017.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

[463]GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH). Disponível em: <file:///C:/Users/Dora/Downloads/GIZ%20Factsheet%20O%20controle%20e%20o%20Meio%20Ambiente%20PT%202017.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

importantes para o aprimoramento inédito de uma governança ambiental elastecida, ou seja, uma transgovernança.[464]

Como se pode constatar, no bojo de atuação da OLACEFS, especialmente na área de sustentabilidade ambiental, é de salutar importância a COMTEMA - La Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente que foi criada em novembro de 1998, por ocasião da VIII Assembleia Geral Ordinária da OLACEFS que tem como atribuição precípua cuidar da governança do meio ambiente latino-americano, inclusive mediante instalação de auditorias ambientais transnacionais e simbioses de experiências exitosas dos países que integram a região, no tocante aos temas que interessam à matéria. Formalmente tratando, a missão institucional da COMTEMA está definida com o propósito de contribuir

> al desarrollo de auditorías ambientales por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) miembros de la OLACEFS, promoviendo el control de la gestión ambiental y garantizando el fortalecimiento y la integración de las EFS de la Organización.[465]

Ao longo dos anos posteriores à sua criação, tem aumentado significativamente o interesse dos países integrantes da OLACEFS em incrementar e desenvolver as atividades da COMTEMA enquanto comissão técnica, que reúne os maiores especialistas ambientais da região, num manifesto interesse transnacional com as questões ambientais mais sensíveis, regional e globalmente tratando. Tanto é verdade, que nos últimos seis anos, 17 EFS das 22 que integram a OLACEFS tem participado ativamente das atividades da Comissão, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Honduras, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela e Uruguai, o que oportunizou a execução de quatro auditorias coordenadas, como se vê do sítio da COMTEMA, ao registrar que

> esto ha permitido que la Comisión aborde la evaluación de temas de interés regional y mundial, ejecutando por ejemplo cuatro auditorías

---

[464]GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH). Disponível em: <file:///C:/Users/Dora/Downloads/GIZ%20Factsheet%20O%20controle%20e%20o%20Meio%20Ambiente%20PT%202017.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

[465] ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 1º abr. 2018. Tradução livre: "[...] ao desenvolvimento de auditorias ambientais pelas instituições superiores de auditoria (SAIs) membros da OLACEFS, promovendo o controle da gestão ambiental e garantindo o fortalecimento e a integração das SAIs da Organização Regional".

> coordinadas: Cambio Climático, Recursos Hídricos, Biodiversidad y Pasivos Ambientales; además de colaborar y participar con el Grupo de Trabajo en Auditoría Ambiental de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI-WGEA); y contribuir al desarrollo y fortalecimiento de capacidades en la materia, a partir de la introducción de metodologías de trabajo, guías y de compartir lecciones aprendidas al cabo de cada una de las reuniones organizativas.[466]

Para atender aos objetivos desta pesquisa, de modo específico, o que mais interessa ao escopo da tese proposta alfim, é a análise da auditoria operacional realizada conjuntamente nas Áreas Protegidas da América Latina, que foi executada de modo articulado, integrado e cooperativo por doze Entidades de Fiscalização Superiores da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela), sob a coordenação conjunta do TCU e da Controladoria-Geral da República do Paraguai, que avaliaram, de forma padronizada, 1120 áreas de preservação, contemplando a análise das ações governamentais referentes à implementação das políticas de conservação da biodiversidade na América Latina, em especial as relacionadas à gestão de áreas protegidas, assunto que a ser amiúde tratado no capítulo cinco deste trabalho científico, quando da abordagem das experiências transnacionais no tocante à Governança da Sustentabilidade Ambiental.

Importante ressaltar, mesmo que em reprise ao já dito alhures, que não só a OLACEFS, mas também todas as regionais congêneres espalhadas por todos os cantos da terra atuam cooperativamente nas questões de desenvolvimento econômico sustentável por meio da execução das auditorias ambientais, as quais são executadas pelas EFS's afiliadas em cada região transnacional, num sistema compartilhado de conhecimentos cumulados sobre auditorias e governança, catalisando forças decorrentes das experiências adquiridas nas áreas públicas e privadas, a cargo do WGEA – Working Group on Enviromental Auditing, como se vê na sequência textual.

---

[466] ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 1º abr. 2018. "Isto permitiu à Comissão abordar a avaliação de questões de interesse regional e global, executando, por exemplo, quatro auditorias coordenadas: Alterações Climáticas, Recursos Hídricos, Biodiversidade e Responsabilidades Ambientais; além de colaborar e participar do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI-WGEA); e contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento de competências no tema, a partir da introdução de metodologias de trabalho, guias e compartilhamento de lições aprendidas após cada uma das reuniões organizacionais".

### 3.3.3 EUROSAI

A EUROSAI – Organização Europeia das Instituições Superiores de Auditoria, componente regional da INTOSAI, foi fundada em 1990 com trinta membros (29 SAI's e o Tribunal de Contas Europeu) atualmente conta com 50 membros (49 SAI's e o Tribunal de Contas Europeu). A entidade inclui dentre seus principais objetivos estatutários, consoante seu artigo primeiro, as seguintes ações: (i) promover a cooperação profissional entre os membros da EFS; (ii) incentivar o intercâmbio de informações e documentação; (iii) avançar o estudo da auditoria do setor público; (iv) estimular a criação de cátedras universitárias no assunto; e (v) trabalhar no sentido da harmonização da terminologia no domínio da auditoria no âmbito de sua atuação.[467]

De acordo com o artigo 17 de seu estatuto, a sede da instituição é no Tribunal de Contas da Espanha, na capital Madri. Atualmente preside a EUROSAI o Sr. Sevit Ahmed Bas, presidente do Tribunal de Contas da Turquia, eleito para um mandato de três anos, sendo a organização composta, além do Tribunal de Contas Europeu, pelos seguintes países: Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, República da Macedónia, Federação Russa, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Cazaquistão, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, Republica Checa, Romênia, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia.[468]

A EUROSAI, mediante declaração específica elaborada em 2011, em Lisboa (Portugal) reforçou a independência das EFS's consoante o já externalizando na Declaração de Diretrizes sobre Preceitos de Auditoria (Lima/1977), e na Declaração sobre a Independência das Instituições Superiores de Auditoria (México/2007), da iniciativa da INTOSAI, que estabelece as princípios de independência na auditoria governamental e preambularmente reconhece a contribuição essencial das Entidades Fiscalizadoras Superiores (SAI's) para boa governança por meio de funções eficientes de controle externo.

---

[467] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/regional-organizations/eurosai>. Acesso em: 12 abr. 2018.
[468] ORGANIZAÇÃO EUROPEIA DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE AUDITORIA. Disponível em: <http://www.eurosai.org/en/about-us/members/>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Salienta a EUROSAI que a independência da função de auditoria pública é de importância primordial para o fim de garantir a transparência e a integridade da gestão pública, reforçando assim a confiança pública em instituições governamentais. Ressalta que a independência das SAI's dos órgãos auditados está sendo protegida contra pressões externas, bem como o livre acesso aos resultados de suas auditorias pelo público, assegurar a objetividade de suas constatações, sua credibilidade e transparência, e torna possível que suas auditorias contribuam efetivamente para a melhoria da governança pública. Salienta o documento que nenhuma EFS pode tolerar qualquer ameaça à sua independência e a eficácia do seu mandato, devendo se buscar a mantença de sua reputação e a sua neutralidade a fim de que seu trabalho de controle seja transparente e reconhecido pela sociedade civil de cada Estado. Também reconhece a EUROSAI a necessidade de apoiar incondicionalmente as iniciativas da INTOSAI desenvolvidas a nível interno e externo, na promoção de maior transparência no trato da gestão pública, bem como na responsabilização na perseguição da eficácia e eficácia de todos os atos governamentais praticados com o fim de utilizar recursos do erário em benefício da sociedade, buscando corresponder para a disseminação das práticas de boa governança, mantendo canais abertos continuamente com os cidadãos.

A EUROSAI deixa registrado que enquanto instituição que congrega várias EFS se compromete a transmitir e difundir esta declaração de independência aos parlamentos nacionais de todos os países associados, como o fim, precipuamente de

> aumentar a conscientização sobre o valor e os benefícios das SAI's, seu papel e a importância de sua independência, tomando uma ação ativa em salvaguardá-lo; e,
> busca de apoio para as atividades atuais que ocorrem no nível da ONU, especialmente esforços com base na resolução do ECOSOC, de 26 de abril de 2011, sobre a aprovação de uma resolução da Assembleia Geral da ONU reconhecendo a importância do princípio da independência das SAI's, tal como estabelecido em Lima e no México.[469]

Desde a sua fundação, a EUROSAI tem envidado esforços no sentido de implantar uma cooperação proveitosa e mutuamente benéfica no domínio da

---

[469] ORGANIZAÇÃO EUROPEIA DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE AUDITORIA. Disponível em: <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/regulationsH/&xid>. Acesso em: 12 abr. 2018.

auditoria pública entre todos os países da Europa Central e Oriental, priorizando o apoio ao estabelecimento de organismos de auditorias públicas independentes no território de todos os seus associados, no esforço comum de efetivar-se regionalmente o controle externo e o accountability.

Dentro desta perspectiva de ação, no tocante às auditorias realizadas pela entidade regional, no que interessa em especial a esta pesquisa, estão aquelas de responsabilidade do WGEA – Working Group on Enviromental Auditing, em português, Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental, conhecido como EUROSAI WGEA, atualmente presidida pela EFS da Estônia, que exitosamente realizou diversas auditorias ambientais em várias SAI's filiadas, em vários países.[470]

Estas auditorias são denominadas no seio da entidade como "Auditorias Cooperativas", aqui no Brasil, são denominadas pelo TCU "Auditorias Coordenadas", estando em andamento a execução de três destas iniciativas, sendo: (i) auditoria cooperativa sobre qualidade do ar; (ii) auditoria cooperativa sobre eficiência energética no setor público; e (iii) auditoria cooperativa no Mediterrâneo sobre parques marinhos.[471]

De uma rápida averiguação nos registros da EUROSAI constata-se que no período de 2011 a 2016 diversas auditorias ambientais foram realizadas pelo WGEA abordando os mais diversos temas, como por exemplo: Ecossistemas, Recursos Naturais, Energia Sustentável, Qualidade da Água, Resíduos Sólidos, Poluição Atmosférica, Qualidade do Ar, Proteção de Comunidades Bióticas, Turismo Sustentável, Navegabilidade Modal, Gestão de Recursos Comerciais Florestais, Tratamento de Águas Residuais Urbanas, Gás Natural, Água Potável, Águas Subterrâneas, Parques Nacionais, Poluição Marítima por Hidrocarbonetos, Crédito Tributário para Investimento Verde, Proteção contra Inundações, Energia Renovável, Gestão Costeira, Movimento Transfronteiriço de Resíduos. Conservação e Gestão da Natureza, Ordenamento Territorial, Eficiência Energética, Controle de Emissões Veicular, Área Climática, Gestão de Resíduos Perigosos, Gestão de Aquicultura, Energia Nuclear, Biocombustíveis, Proteção de Recursos Pesqueiros, Gerenciamento de Florestas, Inundações na Costa do Atlântico, Planejamento de

---

[470] ORGANIZAÇÃO EUROPEIA DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE AUDITORIA. Disponível em: <https://www.eurosaiwgea.org/audits/Pages/default.aspx?Paged>. Acesso em: 12 abr. 2018.
[471] ORGANIZAÇÃO EUROPEIA DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE AUDITORIA. Disponível em: <https://www.eurosaiwgea.org/audits/Pages/default.aspx?Paged>. Acesso em: 12 abr. 2018.

Infraestrutura para os Objetivos Climáticos, Saúde Animal e Serviços de Bem-Estar, Regeneração de Zonas Industriais e Militares Abandonadas, Eletricidade de Baixo Custo, Poluição Industrial e Riscos Ambientais, Mudanças Climáticas, Comércio de Emissões para Limitar a Mudança Climática, Redução de Emissão de CO2, Impostos relacionados ao Clima, Captura e Armazenamento de Carbono, Desenvolvimento Sustentável, Gestão Sustentável de Nitrogênio na Agricultura, Energia e Clima, Organização e Precificação do Abastecimento de Água, Perfuração em Águas Profundas no Reino Unido, dentre outras temáticas ambientais correlatas.[472]

Resta comprovado que a EUROSAI, enquanto Instituição Regional da INTOSAI no continente Europeu utiliza a Auditoria Ambiental com um instrumento de gestão para a avaliação do comportamento dos Estados em relação à sua atuação positiva ou negativa no tocante ao Meio Ambiente, diagnosticando os problemas mediante achados de auditoria, apresentando relatório técnico minucioso sobre a questão focada e propiciando a fiscalização e o controle ambiental que propicie a governança ambiental desejada, com determinações visando o aprimoramento do desempenho ambiental do órgão auditado.

### 3.3.4 AFROSAI

A Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques, em português, Organização Africana das Instituições Superiores de Controle, atualmente dirigida pelo presidente da Organização Central de Auditoria do Egito, tem por slogan: “A voz das Sais Africanas” e conta com 54 (cinquenta e quarto) países membros: África do Sul, Argélia, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, Comoros, Congo, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Ghana, Guiné, Guiné-Guiné, Guiné-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Marrocos, Maurice, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Uganda, Tanzânia, Ruanda, São Tomé e

[472] ORGANIZAÇÃO EUROPEIA DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE AUDITORIA. Disponível em: <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/regulationsH/&xid>. Acesso em: 12 abr. 2018.

Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, Sudão, Sul Sudão, Suazilândia, Chad, Togo, Tunísia, Zâmbia e Zimbabwe.[473]

A AFROSAI nasce por decorrência da recomendação da INTOSAI para que em cada um dos cinco continentes terrestres as EFS's se reunissem num centro regional de tomada de decisões e cooperação necessárias à troca de ideias e compartilhamento de conhecimentos e informações com o fim de aprimoramento institucional voltado ao controle externo e à integração regional no tocante à realização de auditorias protetivas ao erário.

Alia-se a isso o fato constatado desde o VII Congresso da INTOSAI, quando da adoção da moção de 22 de maio de 1974 em Madrid pelas Entidades de Fiscalização Superiores Africanas, que identificaram a existência de problemas comuns em todo o continente, o que demandava uma atuação transnacional conjunta, de forma integrada com o fim de buscar soluções satisfatórias por meio da cooperação. Dessa forma, a solução encontrada foi a fundação, em novembro de 1976, em Camarões, de uma associação das EFS's africanas, sendo que a Organização Africana das Instituições Superiores de Controle, conhecida pela sigla AFROSAI somente foi fundada em julho de 2005, pela Assembleia Geral das EFS's africanas reunidas em Assembleia Geral na cidade de Abidjan (Costa do Marfim). Nasce assim a entidade regional da INTOSAI destinada a incentivar a troca de experiências entre as EFS's, bem como o estabelecimento de grupos de trabalho regionais para a difusão das soluções encontradas, tendo na cooperação o seu objetivo fundamental, e como missão a integração de todas as EFS's do continente africano.[474]

Estatutariamente, a organização adota expressamente em seu artigo 3, quatro princípios fundamentais que informam as suas regras de funcionamento, que são: (i) a igualdade jurídica das Entidades Fiscalizadoras Superiores que são membros da Organização; (ii) respeito pelas leis de cada estado e pelos princípios gerais do direito internacional; (iii) o respeito à livre adesão e retirada das instituições

---

[473] ORGANISATION AFRICAINE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. Disponível em: <http://www.afrosai.org/fr/page/membres>. Acesso em: 28 abr. 2018.

[474] ORGANISATION AFRICAINE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. Disponível em: <http://www.afrosai.org/fr/page/membres>. Acesso em: 28 abr. 2018.

superiores de auditoria; e (iv) respeito pelo sistema democrático de votação por maioria e respeito pelo conceito de minoria.[475]

As SAI's existentes no continente africano, dependendo do país em que estão sediadas, por questões de origens linguísticas, são denominadas Tribunais de Contas, ou Inspeções Estatais ou Controladorias Gerais, sendo adotadas regionalmente como línguas oficias: o francês, o inglês, o português e árabe, e em que pese a grande diversidade cultural atuam engajadas para a melhoria da governança pública regional, primando sejam as entidades de fiscalização independentes, fortes e reconhecidas pela atuação técnica em prol do controle do patrimônio público.[476]

Pautada na estreita cooperação, atuam as EFS's na busca permanente da capacitação técnica e no fortalecimento institucional de seus membros, ressaltando valores como a independência, transparência, diversidade e solidariedade, atuando por meio de grupos técnicos capacitados, a exemplo do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental, também denominado AFROSAI WGEA, atualmente presidido pela Instituição Suprema de Auditorias das Finanças Públicas dos Camarões, que tem por missão a execução de auditorias ambientais; facilitação do intercâmbio de informações e experiências entre as entidades de fiscalização africanas e a atualização e melhoria dos padrões e ferramentas de auditoria ambiental, incluindo a divulgação de diretrizes e outros materiais informativos, com o escopo precípuo de preservar os ricos biomas do continente africano, afinadas com os princípios informadores da INTOSAI.[477]

Como todo grupo técnico regional da INTOSAI, o AFROSAI WGEA, enquanto grupo atuante no meio ambiente, também vem desenvolvendo atividades conjuntas de capacitação e compartilhamento de experiências exitosas vivenciadas em outras regionais que possam ser replicadas no espaço transnacional africano, com o

---

[475] ORGANISATION AFRICAINE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. Disponível em: http://www.afrosai.org/sites/default/files/ContentNonpaginer/statuts_afrosai.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

[476] ORGANISATION AFRICAINE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. Disponível em: <http://www.afrosai.org/po/page/apresenta%C3%A7%C3%A3o-de-afrosai>. Acesso em: 25 abr. 2018.

[477] ORGANISATION AFRICAINE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. Disponível em: <http://www.afrosai.org/po/page/grupo-de-trabalho-de-auditoria-ambiental>. Acesso em: 28 de abr. 2018.

objetivo de reforçar a capacidade dos dirigentes e auditores das EFS's africanas, bem como habilitá-los para o desencadeamento e execução de auditorias ambientais na região, visando o desenvolvimento sustentável global.

Neste propósito institucional, a AFROSAI WGEA em trabalho conjunto e sob a orientação da INTOSAI e as regionais parceiras EUROSAI WGEA e ASOSAI WGEA, elaboraram um Plano de Trabalho, sob o lema "Trabalhando juntos para um ambiente saudável e sustentável na África" que inclui estratégias, programas e projetos a serem executados no continente. Neste plano há a contemplação do desenvolvimento de ferramentas técnicas e programas de capacitação das EFS's africanas para trabalharem no acompanhamento dos governos do continente na implementação das Metas de Desenvolvimento Sustentável da ONU, onde previu a execução de pelo menos três importantes auditorias voltadas à sustentabilidade ambiental, quais sejam: (i) Auditoria ambiental cooperativa do rio Nilo pela ISC dos países membros da Iniciativa da Bacia do Nilo (NBI); (ii) Auditoria ambiental cooperativa na gestão das florestas da Bacia do Congo, que envolverá as ISC dos países membros da Comissão das Florestas da África Central (COMIFAC); e (iii) Auditoria ambiental cooperativa da gestão da Bacia do Rio Níger, que envolverá as ISC dos países membros da Autoridade da Bacia do Níger (NBA).[478]

### 3.3.5 ASOSAI

A ASOSAI - Asian Organization of Supreme Audit Institutions, em português, Organização Asiática das Instituições Superiores de Auditoria, foi fundada em Berlim (na então Alemanha Ocidental), em setembro de 1979, para contemplar a regional asiática da INTOSAI, quando foi adotada a Carta da ASOSAI, organização que atualmente é presidida pelo presidente da Auditoria Geral da Malásia, constituindo-se, portanto, na regional da INTOSAI no continente asiático.[479]

Os países membros da ASOSAI são: Afeganistão, Armênia, Austrália, Azerbaijão, Bahrain, Bangladesh, Bhutan, Brunei Darussalam, Camboja, Cyprus,

---

[478] ORGANISATION AFRICAINE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. Disponível em: <http://www.afrosai.org/po/content/actualit%C3%A9/o-trabalho-da-6%C2%AA-reuni%C3%A3o-anual-da-afrosai-wgea-abuja-nig%C3%A9ria-de-12-16-setembro-0>. Acesso em: 29 abr. 2018.

[479] ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://asosai.org/asosai/about/brief_history.jsp?gubun=ABOUT01>. Acesso em: 29 abr. 2018.

Geórgia, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Japão, Jordânia, Cazaquistão, Coreia do Sul, Kuwait, Quirguistão, Lao, Malásia, Maldivas, Mauritius, Mongólia, Myanmar, Nepal, New Zelândia, Omã, China, Paquistão, Papua Nova Guiné, Filipinas, Qatar, Rússia, Arábia Saudita, Singapura, Sri Lanka, Tajiquistão, Tailândia, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Vietnã e Iêmen.[480]

As funções da organização, conforme disposições estatutárias consistem em: (i) encorajar e promover a pesquisa científica com a consequente publicação de artigos relacionados à auditoria e temas assemelhados, (ii) organizar conferências e seminários visando o intercâmbio de ideias e experiências no campo das auditorias públicas e (iii) desempenhar outras funções com o escopo de atender aos objetivos estatutários da organização.[481]

De acordo com o estatuto e em conformidade com as funções organizativas desta regional da INTOSAI, os objetivos da ASOSAI são: (i) Promover a compreensão e cooperação entre as instituições membros mediante intercâmbio de ideias e experiências no domínio da Auditoria Pública; (ii) Proporcionar instalações para o treinamento e educação continuada aos auditores governamentais, com vistas a qualidade e desempenho profissional; (iii) Servir como centro de informação e como elo regional com EFS's de outras partes do mundo, no domínio da auditoria pública; e (iv) Promover o trabalho colaborativo e a fraternidade ente os auditores a serviço dos governos dos Estados e as respectivas EFS's atuantes no espaço transnacional onde a organização desenvolve a suas atividades.[482]

O Grupo de Trabalho Regional de Auditoria Ambiental (RWGEA) da ASOSAI foi instituído formalmente durante a realização da 8ª Assembleia da ASOSAI em Chiang Mai (Tailândia), no mês de outubro de 2000, tendo sido eleito seu primeiro presidente o chinês Li Jinhua da Instituição Suprema de Auditoria (SAI) da China, tendo crescido das onze SAI's originais para as quarenta e cinco SAI's atualmente associadas. Desde então já desenvolveu importantes trabalhos relacionados à auditorias na Austrália[483], China, Fiji, Indonésia, Qatar, Estônia, Tanzânia, Nova

---

480 ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://asosai.org/asosai/member/member_list.jsp>. Acesso em: 29 Abr. 2018.

481 ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.gab.gov.sa/en/InternationalRelations/Pages/rel-asosai.aspx>. Acesso em: 29 abr. 2018.

482 ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://asosai.org/asosai/about/obj_function.jsp?gubun=ABOUT02>. Acesso em: 29 abr. 2018.

483 Impende registrar que a EFS Austrália figura como associada tanto da ASOSAI, quanto da PASAI, e muito tem colaborado com as duas instituições regionais, uma vez que nada impede que um país,

Zelândia e Papua Nova Guiné, e outros relacionados às questões ambientais no âmbito da INTOSAI.[484]

O RWGEA também vem contribuindo para os ODS no Plano Estratégico da ASOSAI para o período 2016-2021, isso em consonância com os esforços mundiais da INTOSAI para a contribuição com a Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável. Para tanto, a Força-Tarefa de Gestão do Plano Estratégico (TF) da ASOSAI decidiu incluir as atividades relacionadas aos ODS nos seus objetivos estratégicos. De modo específico, em 2017, a Força Tarefa vem dispensando atenção especial ao "Objetivo Estratégico 2 - Melhorar Compartilhamento de Conhecimento entre as EFS's", criando para este fim a Comunidade de Prática (CoP), no Portal Comunitário KSC-IDI da INTOSAI visando intensificar as discussões sobre os ODS[485] e realizar atividades com tal fim, aderindo ao lançamento regional do programa SDI do IDI.[486]

---

mesmo situado geograficamente em outra região, associe-se também em outra regional da INTOSAI, buscando a troca de experiências para o desenvolvimento institucional, e a ampliação do conhecimento sobre auditorias usufruídos a partir dos estudos de casos específicos.

[484] ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.asosai.org/asosai/news/whats_new_detail.jsp?idx=11140> Acesso em: 29 abr. 2018.

[485] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em 29 de abr. 2018. A Agenda 2030, visando alcançar os 17 ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, é fruto do consenso entre 193 países membros da ONU, e do diálogo entre governos e sociedade civil, construídos desde a Conferência Rio+20, realizada em 2012 no Rio de Janeiro, que resultou na inserção de novas temáticas ao desenvolvimento sustentável, tais como: indústria, inovação, infraestrutura, trabalho, crescimento econômico, paz e justiça, mudança do clima. Para cumprir a Agenda o Brasil busca o aperfeiçoamento da gestão pública e a aplicação de políticas públicas com a convergência dos esforços do governo e da sociedade civil para o planejamento do desenvolvimento, combater de forma coordenada a pobreza e a fome no país, lutar contra as desigualdades, combater os efeitos da mudança do clima e promover o crescimento econômico inclusivo. Até 2030, o Brasil, assim como os países signatários, se comprometeu a alcançar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas, que vão ao encontro do desafio brasileiro de construir uma sociedade mais justa, próspera e solidária. Os 17 ODS são**: Objetivo 1:** Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; **Objetivo 2:** Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; **Objetivo 3:** Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; **Objetivo 4:** Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; **Objetivo 5:** Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; **Objetivo 6:** Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; **Objetivo 7:** Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; **Objetivo 8:** Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; **Objetivo 9:** Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; **Objetivo 10:** Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; **Objetivo 12:** Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; **Objetivo 13:** Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; **Objetivo 14:** Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; **Objetivo 15:** Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a

### 3.3.6. PASAI

A PASAI - Pacific Association of Supreme Audit Institutions, em português, Associação do Pacífico das Instituições Superiores de Auditoria, que tem como lema central "Auditores do Pacífico Trabalhando Juntos", atualmente conta com 28 (vinte oito) membros associados, que são: American Samoa, Australia ANAO National Office, Australia NSW State, Austrália QLD State, Austrália VIC State, Cook Island, Micronésia, FSM Chuuk State, FSM Korae State, FSM Pohnpei State, FSM Yap State, Fiji Islands, French Polynesia, Guan, Kiribati, Marshal Islands, Nauru, New Caledonia, New Zealand, Northen Mariana Islands, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.[487]

As Instituições Superiores de Auditoria, ou Auditorias de Governo e organizações similares, em outras regionais denominadas EFS´s, na forma das ordenações locais são denominadas regionalmente de SAI's, constituindo-se a PASAI na instituição regional da INTOSAI no Pacífico.[488]

No seu Planejamento Estratégico para o período de 2014-2019, constam quatro objetivos estratégicos que são: (i) Fortalececimento da Independência das SAIs; (ii) Defesa do Fortalecimento da Transparência e da Prestação de Contas; (iii) Capacitação das SAIs, seus Membros e Auditores; e (iv) Capacitação do Secretariado Executivo para apoio das SAIs do Pacífico.[489]

De modo expresso, o objetivo principal da PASAI é a promoção do uso transparente, efetivo e eficiente dos recursos públicos no Pacífico, visando assim contribuir com as SAI's membros à melhoria da qualidade da auditoria pública na região, nos mesmos padrões técnicos adotados pela INTOSAI nas regionais congêneres.

---

desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; **Objetivo 16:** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e **Objetivo 17:** Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

[486] ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.asosai.org/asosai/news/whats_new_detail.jsp?idx=11062>. Acesso em: 1º maio 2018.

[487] PACIFIC ASSOCIATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.pasai.org/members-map>. Acesso em: 29 abr. 2018.

[488] PACIFIC ASSOCIATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.pasai.org/about-pasai/>. Acesso em: 29 abr. 2018.

[489] PACIFIC ASSOCIATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.pasai.org/about-pasai/>. Acesso em: 29 abr. 2018.

Para o atingimento deste desiderato estatutário, necessário que sejam envidados esforços com o fim de fortalecer a compreensão, cooperação e coordenação entre seus membros; defender os interesses da boa governança - incluindo a transparência, a prestação de contas e a necessidade de EFS's fortes e independentes - para governos e outros países da região do Pacífico.

Pretende ainda construir e manter a capacidade de auditoria pública em todo o Pacífico, compartilhando conhecimento e oferecendo suporte aos seus membros; auxiliar seus membros a desempenhar suas funções de auditoria, inclusive por meio de auditorias cooperativas e atividades similares. Também se insere nos seus misteres institucionais, servir como um grupo de trabalho regional da INTOSAI, no interesse de todas as SAIs no Pacífico; bem como encorajar a cooperação com outros grupos de trabalho e EFS regionais, em matérias de auditorias técnicas, inclusive aquelas que tem por objeto as matérias relacionadas ao meio ambiente.[490]

Nesta concepção de melhoria da transparência e da análise da prestação de contas na gestão dos recursos públicos nos países das Ilhas do Pacífico, atua a PASAI especificamente num programa embasado na seguinte tríade: (i) auditagem das contas em tempo hábil dentro dos padrões internacionais adotados pela INTOSAI; (ii) no auxilio às EFS's quanto à qualidade das auditorias de desempenho; e (iii) no aumento progressivo dos resultados das auditorias realizadas.

Desta forma, estrategicamente, procura-se aumentar a capacidade das EFS's associadas visando à elevação efetiva dos padrões de qualidade das auditorias executadas na região, para que sejam feitas em tempo hábil, na busca incessante da melhoria contínua e permanente de qualidade, difundindo-se para toda a região do Pacífico os exemplos de boas práticas indentificados nas auditorias de desempenho.[491]

Ressalte-se, no tocante à preocupação ambiental, que a entidade conta em sua estrutura com o RWGEA, Grupo Ambiental da PASAI, cujos objetivos são coincidentes com os escopos do WGEA (INTOSAI) atualmente presidido pelo Auditor Geral da SAI da Nova Zelândia, é incentivar e capacitar as SAI's asiáticas para a execução de auditorias ambientais em seus territórios, despertando o

---

[490] PACIFIC ASSOCIATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.pasai.org/about-pasai/>. Acesso em: 29 Abr. 2018.

[491] PACIFIC ASSOCIATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: https://www.pasai.org/review-high-quality-performance-audits-pacific/>. Acesso em: 29 abr. 2018.

trabalho integrado e cooperativo no âmbito transnacional de sua atuação. O grupo ambiental desde que foi formado vem participando de capacitação, workshops, estudos de casos, e treinamento especializados de auditores nos escritórios de auditoria australianos, com ênfase temática na biodiversidade, mudanças climáticas, proteção ambiental, questões hídricas, impacto do turismo na conservação da vida selvagem, auditando a implementação dos Acordos Ambientais Multilaterais (MEAs). Realizou auditorias ambientais cooperativas no âmbito da PASAI sobre Resíduos Sólidos e Melhoria do Acesso à Água Potável, dentre outras.[492]

### 3.3.7 ARABOSAI

A ARABOSAI - Arab Organization of Supreme Audit Institutions*,* em português, Organização Árabe das Instituições Superiores de Auditoria é a sétima e última regional da INTOSAI aborada nesta pesquisa. Atualmente presidida pelo dirigente da SAI da Arábia Saudita, foi fundada em 1976, quando teve seus primeiros regulamentos e estatutos aprovados, firmando-se como instituição regional da INTOSAI, que congrega as SAI's árabes. A visão da instituição consiste em tornar-se uma entidade fiscalizadora superior desenvolvida, profissional, independente e confiável, que possa contribuir para o desenvolvimento da eficiência das auditorias, pautando suas ações nos princípios de transparência, governança e prestação de contas.[493]

Do mesmo modo que ocorre no pertinente à atuação das regionais congêneres da INTOSAI, a missão institucional da ARABOSAI, na qualidade de entidade fiscalizadora superior que atua nas auditorias de contas dos países árabes, é proceder à auditoria financeira de todas as receitas e despesas do estado, auditar todos os ativos fixos e atuais do estado, bem como auditar o desempenho dos órgãos governamentais e monitorar o uso adequado dos recursos públicos, espelhando-se na eficiência, economia e eficácia, a fim de alcançar satisfatoriamente as metas e os objetivos definidos estatutária e estrategicamente.

---

[492] PACIFIC ASSOCIATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/regional/>. Acesso em: 1º maio 2018.

[493] ARAB ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.sai.gov.ae/en/SAIConference/AboutConference/Pages/About-ARABOSAI.aspx>. Acesso em: 1º maio 2018.

No ano de 1983, durante a realização do Terceiro Congresso da organização realizado na Tunísia, os regulamentos iniciais da fundação foram substituídos pela Carta da Organização, acompanhando as novas concepções da INTOSAI. Segundo disposições estatutárias a ARABOSAI tem como objetivo organizar e fortalecer a cooperação entre SAI's instituídas no mundo árabe, a própria INTOSAI e outras organizações nternacionais e regionais de auditoria, bem como incentivar o intercâmbio de idéias, pontos de vista, experiências, estudos e pesquisas entre as instituições membros, com o escopo de perseguir sempre a qualidade de suas atividades mediante a capacitação dos auditores e técnicos dos quadros de suas afiliadas.[494]

Na sua estrutura organizacional é composta pela Assembléia Geral, Conselho Executivo, Comitê de Capacitação Institucional, Comitê de Padrões Profissionais e de Auditoria, o Grupo de Trabalho sobre Plano Estratégico, e o Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental. São membros da Arabosai: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iémen, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Palestina, Qatar, Síria, Somália, Sudão, e Tunísia.[495]

Em sua atuação em matéria de meio ambiente, no que interessa de modo particular a este trabalho, a ARABOSAI conta em sua estrutura com o Subcomitê Regional para os Assuntos de Auditoria Ambiental composto por oito países: Argélia, Egito, Jordânia, Kuwait, Líbia, Marrocos, Catar, Arábia Saudita e Tunísia. Atualmente a SAI do Kuwait preside o subcomitê, umbilicalmente ligado ao INTOSAI-WGEA.[496]

Na vigésima sétima reunião da ARABOSAI, o seu Conselho Diretor aprovou o plano de atividades do subcomitê ambiental, cujos objetivos precípuos são: (i) determinar os objetivos do plano de atividades do subcomitê; (ii) elaborar uma estratégia de trabalho e adotar um plano detalhado para alcançar os objetivos propostos; (iii) preparar minuta de questionário padrão a ser enviado a todos os membros do subcomitê e, através da Secretaria Geral da ARABOSAI, a todos os

---

494 ARAB ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.sai.gov.ae/en/SAIConference/AboutConference/Pages/About-ARABOSAI.aspx>. Acesso em: 1º maio 2018.

495 ARAB ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/organizaciones-regionales/arabosai.html>. Acesso em: 1º maio 2018.

496 ARAB ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/regional/>. Acesso em: 1º maio 2018.

países membros para consideração e comentários a respeito do plano; e (iv) solicitar das instituições e organizações de auditoria afiliadas, bem como aos dirigentes das seis regionais da INTOSAI e de outros organismos internacionais que forneçam documentos originários das experiências de auditorias ambientais realizadas. Com estas ações e providencias o subcomitê ambiental pretende formar uma base de informações úteis para facilitar as atividades am matéria ambiental.[497]

Registre-se, a propósito, que a ARABOSAI WGEA já realizou alguns trabalhos em matéria de meio ambiente na Indonésia, Qatar, Tanzânia, Iêmen e Egito, além de auditorias realizadas sobre o uso de energia e seus efeitos ambientais; resíduos hospitalares perigosos; controle ambiental sobre os efeitos do uso de energia nos países árabes; e controle ambiental sobre o setor de mineração, em outras SAI'S árabes, tudo em conformidade com as normas internacionais preconizadas pela INTOSAI no tocante à matéria ambiental.[498]

### 3.3.8 CAROSAI

A CAROSAI - Caribbean Organisation of Supreme Audit Institutions, no português, Organização Caribenha de Instituições Superiores de Auditoria, atualmente com sede em Kingston (Jamaica), conta com 23 (vinte e três) membros associados, que são: Anguilla, Antigua and Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados. Belize, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Curação, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Saint Lucia, Saint Maarten, St. Kitts and Nevis, St. Vincent and The Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago e Turks and Caicos Islands. Três são as línguas adotadas pelos membros das SAIs que compõem a regional da INTOSAI, o Francês, o Alemão e o Inglês.[499]

Conforme sua Carta constitutiva os objetivos da Carosai são: (i) Aumentar o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre as EFSs membros; (ii) Ampliação das possibilidades de treinamento e educação continuada entre as SAIs; (iii) Aumentar a importância da função de auditoria interna no setor público; (iv)

---

497 ARAB ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/regional/>. Acesso em: 1º maio 2018.

498 ARAB ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/media/3312/8-d-arabosai-wgea-progress-report-sc8.pdf>. Acesso em: 1º maio 2018.

499 CARIBBEAN ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.carosai.org>. Acesso em: 8 jun. 2018.

Prestar assistência técnica e apoio às SAIs membros; e (v) Fortalecer a cooperação entre as EFSs membros, tendo como visão o fortalecimento da CAROSAI para que a região possa contar efetivamente com Instituições de Auditoria Superior mais fortes em cada país membro.

Ainda de acordo com suas normas internas a entidade regional tem o compromisso de implementar as ISSAIS – Normas das Instituições Superiores de Auditoria da INTOSAI com o objetivo de melhorar o engajamento de todas as SAIS da região caribenha, buscar a profissionalização contínua de seus membros e auditores, mediante a implementação de gestão estratégica, com medição de desempenho, e observar e cumprir o contido no seu Plan o Estratégico elaborado para o período de 2017 – 2021.[500]

Por meio da qualificação técnica do pessoal pretende a Carosai estruturar uma base de pessoas qualificadas e com a expertise necessária para desencadear trabalhos de auditoria que, somado ao apoio tecnológico da INTOSAI para a realização de Auditorias Cooperativas baseadas nos padrões de qualidade das ISSAIs nas três correntes de auditoria (financeiras, de conformidade e de desempenho) baseadas em tópicos locais e regionais de escolha dos participantes, possa atuar em conformidade com os padrões de qualidade internacional.[501]

Destarte, na prática, objetiva a Carosai atuar também mediante a realização de auditorias, com base nas orientações da INTOSAI, por meio do apoio cooperativo do IDI[502] para também incluir no trabalho tópicos de interesse global, para além dos interesses nacional e regional, como por exemplo, a realização cooperativa de uma Auditoria de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030, visando a

---

[500] CARIBBEAN ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Strategic Plan 2017 – 2021. Disponível em: <http://www.carosai.org>. Acesso em: 8 jul. 2018.

[501] CARIBBEAN ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.carosai.org>. Acesso em: 8 jul. 2018.

[502] IDI – Intosai Development Initiative, agência da organização responsável pela promoção do desenvolvimento de competências das EFS, em cooperação com o Comitê de Normas Profissionais (PSC) e o Comitê de Capacitação (CBC) da Intosai lançou em 2012 o Programa 3i (ISSAI Implementation Initiative), com a missão de apoiar multiplicadores em cada instituição, visando a incorporação dessas normas nos trabalhos de auditoria, tendo três focos: (i) os pré-requisitos para o funcionamento das EFS; (ii) as diretrizes de auditoria financeira, de desempenho, e de conformidade; (iii) os princípios de auditoria financeira, de desempenho e de conformidade. INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.idiconmunity.org./3i>. Acesso em: 14 jun. 2018.

implementação em todos os países membros da Carosai, como consta de seu Planejamento Estratégico.[503]

A organização regional da INTOSAI, nos mesmos moldes de suas congêneres, conta com a WGEA – Working Group on Enviromental Auditing, isto é, o Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Carosai que atua junto aos países membros em matéria ambiental, nos mesmos moldes estandardizados globalmente. Isso demonstra, mais uma vez, a preocupação da organização mundial congregadora das Entidades de Fiscalização Superiores com a emergente questão ambiental que preocupa o mundo e cujas consequências maléficas de sua devastação assolam o Planeta.[504]

## 3.4 AUDITORIAS PÚBLICAS NOS ÂMBITOS INTERNACIONAL, TRASNACIONAL E NACIONAL

Considerando que dos textos preteritamente produzidos no tocante à utilização das auditorias pelas EFS's de todo o mundo em sua atuação institucional de controle externo, dada à importância contextual e sistemática, necessário proceder-se ao registro, definição, tipologia, processo de auditorias, e abordagem das normas internacionais e brasileiras de auditoria do setor público.

Constata-se, pois, que mediante a realização de auditorias de todo tipo, inclusive a ambiental, que de mais perto intessa a este trabalho, que o sistema de controle externo mundial composto pelas Cortes de Contas atuam como órgãos fiscalizadores e controladores do patrimônio público, seja nos âmbitos[505] nacional, trasnacional e global revestindo-se a auditoria desde tempos vetustos[506] na Europa

---

[503] CARIBBEAN ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Strategic Plan 2017 – 2021. Disponível em: <http://www.carosai.org>. Acesso em: 8 jun. 2018.

[504] CARIBBEAN ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.carosai.org>. Acesso em: 8 jun. 2018.

[505] As auditorias ambientais no âmbito nacional são feitas pelos Tribunais de Contas brasileiros (TCU, TCEs, TCDF, TCM, TCMSP e TCMRJ); no âmbito transnacional são as auditorias de iniciativa da OLACEFS, que congregam os Tribunais de Contas da América Latina e Caribe ou as realizadas por qualquer outra regional mundial; e no âmbito global são as auditorias realizadas pela INTOSAI, organização das entidades fiscalizadoras superiores mundial.

[506] O Conselheiro Sebastião Helvécio, então presidente do Tribunal de Contas de Minas Gerais e do IRB – Instituto Rui Barbosa, entidade que congrega todos os presidentes dos Tribunais de Contas brasileiros, ao prefaciar a obra publicada pelo IRB sobre as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), faz importante anotação histórica sobre a temática nos seguintes termos: "A importância das auditorias nas atividades de controle é histórica, democrática e vital para o aprimoramento da administração pública. A Cour de Comptes da França, que em tempos idos ocupou o prédio onde hoje se instala o charmoso Museu D' Orsay e, atualmente, ocupa o prestigioso Palace

(precipuamente França, Itália e Reino Unido) como importante instrumento para o desempenho das atribuições legais a que se incumbem as Entidades Fiscalizadoras Superiores.

### 3.4.1 Definição de Auditoria

Antes de se iniciar a definição de Auditoria, importante prescrutar a origem da palavra. O vocábulo Auditoria tem origem no termo latino audire que significa ouvir, terminologia que foi ampliada pelos ingleses como auditing para designar a tecnologia contábil da revisão.

Genericamente considerado, o termo indica segundo Perez Junior[507] "a fiscalização de atividades em que serão apontados erros ou acertos em referência a uma norma, lei ou processo operacional".

Para Araújo[508] de uma maneira simplificada o termo auditoria designa "a comparação imparcial entre o fato concreto e o desejado, com o intuito de expressar uma opinião ou de emitir comentários, materializados em relatórios de auditoria".

No Brasil, no âmbito interno da administração pública federal, na esteira do expendido pela Secretaria Federal de Controle Interno[509], órgão ligado ao atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Instrução Normativa n. 1, de 6 de abril de 2001, a auditoria é definida como

> uma ferramenta utilizada para avaliar a gestão dos agentes públicos, por meio da análise dos processos e resultados gerenciais e mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.

---

Cambron, tem sua origem no ano de 1318, embora seja na era napoleônica que tenha adquirido similitude com o modelo atual. Estudiosos da região de Puglia, no sul da Itália, em especial o historiador Renato Russo de Barletta, assinalaram que Frederico II aponta o pioneirismo do Imperador Sacro-Império em instalar uma Corte de Conti ainda no século XII. O Reino Unido, por meio do National Audit Office (NAO), refere-se ao ano de 1314 como a primeira manifestação documentada". E finaliza o eminente prefaciador: "É evidente que se auditoria estatal era importante para regimes absolutistas, com o surgimento do Estado moderno, a sua magnitude ganha contornos decisivos, pois, hodiernamente a prestação de contas é um pilar republicano e, ouso dizer, o controle externo é função essencial à democracia". In BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP): nível 1. Belo Horizonte, IRB, 2015. p. 1.

[507] PEREZ JUNIOR, J.H. et al. **Auditoria das demonstrações contábeis**. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2007. p. 23.

[508] ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p.15.

[509] BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa nº 01, de 6 de Abr. de 2001**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

A tratar de temática imbricada na área de administração financeira e orçamentária, Jund[510] define auditoria como uma

> importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

E acrescenta o autor que a finalidade da auditoria governamental

> é a comprovação da legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliação dos resultados alcançados, quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade da gestão nas unidades e entidades da Administração Pública.

Em sentido amplo, sob a ótica contábil, pode se definir como faz Barros[511] a auditoria como

> um processo de investigação sistemático em que são obtidas e analisadas evidências suficientes que permitam ao auditor pronunciar-se sobre a conformidade de uma situação vigente com os critérios de comparação selecionados e comunicar os resultados aos usuários interessados.

Pode-se constatar da definição encimada que a auditoria, independente de sua tipologia, contempla dois aspectos temporais, uma no tocante a analise dos fatos pretéritos com repercussão no presente e outra quanto a analise dos fatos presentes com repercussão no futuro.

Daí que as auditorias podem ser executadas tanto para examinar as consequencias atuais de atos e fatos já ocorridos, quanto analisar a prática de atos ou fatos presentes que posssam de algum modo comprometer ou produzir consequencias no futuro.

No âmbito da INTOSAI o marco inicial da auditoria operacional ocorreu durante a realização do VII Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), em 1971, na cidade de Sidney (Austrália), foi um dos marcos

---

[510] JUND, Sérgio. Administração financeira e orçamentária. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2007. p. 424.

[511] BARROS, Elisabeth Ferraz. **Auditoria de Desempenho e Auditoria Contábil**: principais aspectos metodológicos da etapa de planejamento. In Congresso Brasileiro de Contabilidade. COSTA, Mariana Cláudia Aun de Azevedo. Uma perspectiva ambiental nas atividades de auditoria: estudo sobre a relevância de se instituir a Auditoria Ambiental como instrumento de controle externo. Brasília: UnB, 2017. p 13.

iniciais da auditoria operacional no mundo, quando se recomendou como relevantes as auditorias de regularidade (ligada ao princípio da legalidade) e a auditoria de gestão ou operacional (ligada aos três Es: economicidade, eficácia e efetividade).[512] O conceito oficialmente estabelecido para auditoria operacional foi fixado pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Ciências Fiscalizadoras (ILACIF), que atualmente é denominado Organização Latino-Americana e do Caribe das Instituições Superiores de Auditoria (OLACEFS).[513]

As regionais da INTOSAI também se debruçam a definir auditoria, a exemplo do que ocorre no conteúdo de um curso de planejamento de auditoria publicado pela OLACEFS[514] onde se vê que auditoria trata-se de um

> exame objetivo, sistemático , profissional e posterior às operações financeiras, administrativas e de gestão, praticado com a finalidade de verificá-las e avaliá-las para, assim, proceder às observações e recomendações pertinentes.

No âmbito brasileiro de controle externo, no entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União[515] auditoria é um

> processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual os critérios aplicáveis são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado.

A avaliação a cargo da auditoria operacional, em qualquer parte do mundo atual, avalia os programas governamentais e a gestão das instituições públicas sopesando o desempenho do gestor com base nos quatro E's: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, os quais, no Brasil, foram erigidos a princípios constitucionais que informam a administração pública. Em verdade, a auditoria operacional visa contribuir para a nelhoria do desempenho da gestão pública, e mais

---

[512] *Apud* Féder, João. p. 95. Féder comenta que mais tarde passou a ser conhecida como seis Es: Economicidade, Eficácia, Efetividade, Equidade, Ecologia e Ética. Esses Es ainda permeiam as ações e orientações de auditoria hodiernamente.

[513] ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Disponível em: <http://www.olacefs.com/historia/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

[514] **Curso de Planejamento de Auditoria**. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Título original: Curso de Planificación de la Auditoria Olacefs. Tradução: Gabriel R. de La Torre. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2012. p. 18.

[515] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Glossário de Termos do Controle Externo**. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGCEX / ADSUP / ADPLAN) set. 2012. p. 5.

recentemente, tem por missão corroborar com a governança, em todos os setores da administração pública.

Em que pese observar que a denominação Auditoria Operacional não guarda homogeneidade com as nomenclaturas[516] utilizadas pelas diversas Entidades Fiscalizadoras Superiores pelo mundo afora, pois também são utilizadas outras nomenclaturas sinônimas de auditoria, tais como: Auditoria de Desempenho Auditoria Administrativa, Auditoria de Gestão, Auditoria de Otimização de Recursos de Resultados, a analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia Adrianne Souza aduz que a Auditoria Operacional sob o viés técnico do controle externo consiste no

> acompanhamento e na avaliação da ação governamental, compreendendo a implementação de programas, a execução de projetos e atividades, a gestão de sistemas e a administração de órgãos e entidades, tendo em vista a utilização economica dos recursos públicos, a eficiente geração de bens e serviços, o cumprimento das metas programadas e o efetivo resultado das ações governamentais.[517]

Se feita uma pesquisa nos documentos oficiais do TCU é possível encontrar a nomenclatura Auditoria de Natureza Operacional como uma denominação de utilização *lato sensu,* que abrange duas modalidades, a saber: Auditoria de Desempenho Operacional (ADO) e a Avaliação de Programa (AP). A ADO procede à análise da ação governamental no tocante aos três E's (Economicidade, Eficiência e Eficácia da gestão), enquanto a AP cuida especificamente do exame da efetividade dos programas e projetos governamentais. Também utiliza o TCU a nomenclatura Auditoria Coordenada, tratada adiante. Não se pode olvidar o profícuo trabalho que vem realizando o TCU mediante auditorias contidas em seu Plano de Controle Externo e com base no objetivo estratégico retrodescrito implementadas a partir de 2013.

Muito importante foi esta inovadora ação articulada do TCU, que pela primeira vez, de modo proativo, mobilizou todo o sistema de controle brasileiro,

---

[516] FÉDER, João. p. 92. O autor Féder registra que a OLACEFS já denominou a auditoria operacional de Auditoria de Amplo Escopo, sendo que a denominação local na Austrália é Auditoria de eficiência; na Suécia, Auditoria de Efetividade; nos EUA, Auditoria de Desempenho; na Inglaterra, Auditoria de Valor pelo dinheiro; no Brasil, Auditoria Operacional. Como se constata, são variegadas as nomenclaturas para designar a Auditoria Operacional.

[517] SOUZA, Adrianne Mônica Oliveira. **Auditoria em Programas Governamentais**: a experiência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 64.

idealizou e inaugurou uma nova modelagem de auditoria, treinou auditores das unidades técnicas de todos os tribunais participantes, qualificou atores públicos e privados, e em uma espécie propositiva de “governança de auditoria” possibilitou de modo inédito que se fizesse no Brasil, de fato uma auditoria coordenada com a participação de toda a rede de controle, de cujo trabalho integrado, articulado e catalisador das forças dantes esparsas, investimentos e esforços dispersos, propiciou a feitura de um verdadeiro Raio X da saúde e da educação no pais, e pela primeira vez também procedeu-se os tribunais de contas, inclusive mediante visitação técnica *in loco,* ao exame efetivo da situação das unidades de conservação da Amazônia, palco natural onde os desmatamentos e queimadas despertam críticos olhares globais, posto tratar-se de importante bioma para a conservação global da natureza e das condições climáticas do planeta, considerados seus proeminentes aspectos quantitativos e qualitativos.

Registre-se que todas as auditorias planejadas (nas áreas de educação, saúde e meio ambiente) foram devidamente executadas a tempo e modo, tendo o subscritor desta tese participado de duas delas (a educação e do meio ambiente), sendo marco de experiência importante, pois a rede de controle do país inaugura uma nova era de atuação dos Tribunais de Contas (nos âmbistos federal, distrital, estaduais e municipais), o que inspirou e desencadeou outras iniciativas de auditorias desta natureza em outras áreas da administração, tendo por escopos os sistemas de segurança, de previdência, penitenciário, fazendário e outros, o que transforma para sempre a forma de atuação do controle externo brasileiro, também na esteira do que vem fazendo a INTOSAI, órgão mundial do controle externo e sua regional OLACEFS que atua na América Latina e Caribe.

Importante registrar que embora idealizada pelo TCU, a auditoria cooordenada foi logo recepcionada pela Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, à época presidida pelo conselheiro Antônio Joaquim Moraes[518]que ao assinar os termos de cooperação com os tribunais de contas estaduais e municipais de 25 estados para a realização das duas primeiras auditorias coordenadas nas áreas da educação e meio ambiente, no dia 21 de março de 2013, expressou sua confiança na parceria entabulada dizendo: “um dia

[518] NARDES, José Augusto Ribeiro; *et al*. Belo Horizonte: Fórum: 2014. p. 367.

histórico, um grande passo para a consolidação do sistema nacional de controle externo".

Além do TCU e da Atricon, a quem couberam coordenar os trabalhos de planejamento e execução das auditorias coordenadas, também assinou o termo de cooperação o IRB – Instituto Rui Barbosa, o braço científico das cortes de contas brasileiras que tem por missão cuidar da pesquisa e da produção científica na área de controle externo.

O maior idealizador das auditorias coordenadas, Ministro José Augusto Ribeiro Nardes à época presidente do TCU e da OLACEFS (2013-2014), ressalta a importância da atuação articulada em rede para o fortalecimento do sistema dos tribunais de contas brasileiros, ao aduzir que

> um dos aspectos das auditorias coordenadas que consideramos promordial refere-se ao fortalecimento de todo o sistema de tribunais de contas no país, pois ao tempo em que tais parcerias favorecem o intercâmbio de experiências, promovem a capacitação dos auditores participantes. Além de robustecer o sistema de controle externo brasileiro, essas auditorias tem como intuito fornecer uma visão ampliada sobre os grandes temas de interesse da população brasileira, como educação, saúde, meio ambiente, entre tantos outros, especialmente aqueles que dependem de uma atuação articulada dos entes federados.[519]

A propósito, ao tratar da proposição das auditorias coordenadas, Nardes aduz que a ideia emerge de sua participação na Conferência das Nações Unidas na área ambiental (Rio+20) quando nos anais do TCU assenta que

> a ideia de encaminhar, ao Plenário do TCU, na sessão do dia 22/8/2012, ainda na condição de Vice-presidente do TCU, comunicação propondo a realização de auditoria coordenada para a avaliação das ações governamentais relativas às UCs localizadas no bioma Amazônia me surgiu após participar da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20.[520]

No âmbito dos Tribunais de Contas do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, resguardadas as devidas e respectivas competências decorrentes de suas autonomias enquanto órgãos de controle do sistema brasileiro, importa registar que todos adotam as normas técnicas da INTOSAI (nível internacional); da

---

[519] NARDES, José Augusto Ribeiro; et al. Belo Horizonte: Fórum: 2014. p. 367.
[520] NARDES, José Augusto Ribeiro; et al. Belo Horizonte: Fórum: 2014. p. 370.

OLACEFS (nível transnacional); da ATRICON (nível nacional); como também do TCU e de outros tribunais subnacionais (regionais e locais), e por isso mesmo, dão definição endógena à auditoria pública em suas Leis Orgânicas e Regimentos Internos de modo semelhante, coincidentes no sentido de que as auditorias realizadas, desencadeadas por iniciativa própria ou a pedido do Poder Legislativo, nos projetos e programas previstos na LOA - Lei Orçamentária Anual, sempre avaliam os resultados da gestão quanto à sua eficácia, eficiência e economicidade.

A título de exemplo, abstraindo-se excertos dos teores combinados dos arts. 70 e 72 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RITCE-RO), a auditoria pública no âmbito dos tribunais de contas subnacionais pode assim ser definida:

> Auditoria é o procedimento de fiscalização utilizado pelo Tribunal com a finalidade de subsidiar a instrução e o julgamento dos processos de tomadas e prestações de contas dos responsáveis pela aplicação de recursos públicos estaduais e municipais, atender aos pedidos da Assembléia Legislativa e Câmaras Municipais ou de quaisquer de suas Comissões, e assegurar a eficácia do controle.

Todos os processos que tramitam no âmbito do Tribunal de Contas que importam na fiscalização de atos de gestão ou prestação de contas ordinárias ou especiais, sejam as prestadas por decorrência de lei, ou aqueles autuados mediante denúncias, representações ou que ingressam por meio da Ouvidoria, devem ser devidamente instruídos na Unidade Técnica, por meio de emissão de parecer técnico, depois remetidos ao Ministério Público de Contas para parecer de sua alçada, e após conclusos ao Relator para inscrição em pauta e julgamento no Pleno ou na Câmara, ou monocraticamente, no que couber orgânica e regimentalmente.

Denota-se, portanto, que a auditoria é a atividade mais importante de controle externo por comportar atuação que demanda expertise em diversas áreas imbricadas do conhecimento científico, que certamente transborda do sói conhecimento jurídico, perpassando pela contabilidade, estatística, atuária, matemática, finanças, economia, engenharia, biologia, dependendo, é claro, do objeto auditado.

Para que a Unidade Técnica possa instruir a contento todos os processos que tramitam internamente no Tribunal de Contas, ainda em completude à concepção mais alargada de auditoria com base na legislação de regência do TCE-

RO, o procedimento exige que os auditores pratiquem todas as atividades necessárias, numa concepção triádica, precipuamente para

> (i) obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, quanto aos aspectos técnicos, de legalidade e de legitimidade da gestão dos responsáveis pelo órgão, projeto, programa ou atividade auditados, com vistas a verificar a consistência da respectiva prestação ou tomada de contas apresentada ao Tribunal e esclarecer quaisquer aspectos atinentes a atos, fatos, documentos e processos em exame;
> (ii) conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração direta, indireta e fundacional dos Poderes do Estado e dos Municípios, inclusive fundos e demais instituições que lhes sejam jurisdicionadas, no que respeita aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais;
> (iii) avaliar, do ponto de vista de desempenho operacional, as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais a seu cargo.[521]

Em síntese, a auditoria faz um diagnóstico do órgão auditado apontando recomendações aos seus dirigentes com base nos “achados de auditoria”.

### 3.4.2 Definição de Auditoria Ambiental

De modo geral, o escopo de uma auditoria ambiental no âmbito da administração pública é o exame do sistema de gestão ambiental de um determinado órgão público com o fim de evidenciar se as normas, planos, programas e ações afetas estão sendo consentaneamente executados.

No âmbito das organizações internacionais, em que pese inexistir registro direto da ONU que oficialmente ofereça uma definição de auditoria ambiental de modo lato da parte da Organização, entretanto, um dos seus mais importantes órgãos que lida diretamente com a matéria por sua própria natureza institucional econômica, o BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, com arrimo nas suas normas operacionais internas, define Auditoria Ambiental como um

> instrumento para determinar a natureza e a extensão de todas as áreas de impacto ambiental de uma atividade existente. A auditoria

---

[521] RONDÔNIA. **Legislação Básica do TCE-RO**. Porto Velho: TCE-RO, 2017, p. 84. O texto refere-se aos arts. 70 e 72 da Resolução Administrativa nº. 005/TCER-96, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia.

> identifica e justifica as medidas apropriadas para reduzir as áreas de impacto, estima o custo dessas medidas e frecomenda um calendário para a sua implementação. Para determinados projetos, o Relatório de Avaliação Ambiental consistirá apenas da auditoria ambiental; em outros casos, a auditoria será um dos componentes do Relatório.[522]

Tanto a Organização Internacional para Padronização, em inglês International Organization for Standardization – ISO[523], quanto a norma 14010 da ABNT[524] - Associação Brasileira de Normas Técnicas, traçam as diretrizes para auditoria ambiental e a definem

> como um processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências para determinar se as atividades, eventos, sistema de gestão e condições ambientais apontados estão em conformidade com os critérios instituídos.

De modo lato, no bojo da administração pública mundial, em 1971, por ocasião do VII Congresso Internacional da INTOSAI, o termo inauguralmente utilizado para designar o trabalho técnico feito pelo auditor público de contas foi "auditoria operacional", terminologia adotada doravante por diversos países presentes ao evento mundial das EFS's a exemplo da Canadá[525] (anfitrião do evento), Austrália, Estados Unidos da América, Inglaterra e Suécia, que desde então utilizam os preceitos estabelecidos naquele evento para as suas atividades de

---

[522] **WORLD BANK**, 1999. OP 4.01 Annex A. Washington: World Bank Operational Procedures, January 1999.

[523] **INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION**. ISO 14001, ISO 14010, ISO 14011, ISO 14012, ISO 14015, ISO 19011, ISO 14020, ISO 14021, ISO 14024, ISO 14025 – Princípios, Estrutura, Gestão Ambiental e Rotulagem Ambiental. Disponível em: <https://www.iso.org/home.html>. Acesso em: 15 maio 2018.

[524] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Disponível em: <http://www.abnt.org.br/certificacao/tipos/sistemas>. Acesso em: 15 maio 2018.

[525] INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. VII INCOSAI – Canadá, 1971 Anfitrión: EFS de Canadá – GAO - General Audit Office. Fecha: 8 a 16 de septiembre de 1971. Lugar: Montreal, Canadá. Participantes: 72 Entidades Fiscalizadoras Superiores: Antillas Neerlandesas, Australia, Austria, Barbados, Bélgica, Botswana, Brasil, Camerún, Canadá, Chipre, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dinamarca, Ecuador, Egipto, España, Estados Unidos de Norteamérica, Etiopía, Filipinas, Francia, Gambia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guyana, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kenya, Kuwait, Lesotho, Líbano, Libia, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malta, Mauricio, México, Nepal, Nueva Zelandia, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Panamá, Perú, Portugal, República Federal de Alemania, Santa Sede, Senegal, Sierra Leona, Singapur, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Surinam, Swazilandia, Tailandia, Tanzania, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Uganda, Venezuela. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=VII+INCOSAI+–+Canadá%2C+1971>. Acesso em: 15 maio 2018.

controle e avaliação ao exercderem as suas atividades institucionais de controle externo.

No tocante ao controle externo na América Latina, a INTOSAI na Declaração de Lima, datada de 1977, também adota a terminologia regionalmente ao estabelecer diretrizes de auditoria às Entidades Fiscalizadoras Superiores, registra que a auditoria

> compõe um sistema de regularização que expõem variáveis e violações da legalidade, possibilitando com antecedência a sugestão de ações corretivas frente à prevenção ou à repetição de falha dentro de um processo, atividade ou organização.[526]

Em completude, por decorrência de suas premissas estatutárias, a INTOSAI orienta as Entidades de Fiscalização Superiores associadas a utilizarem a auditoria ambiental com o escopo de fiscalizar, controlar e execurtar ações propositivas no tocante à proteção, preservação do meio ambiente, registrando que a "Auditoria Ambiental demanda um critério totalizador, compreensivo, holístico e com enfoque necessariamente governamental". Esta preocupação com o meio ambeinte por parte da INTOSAI está imbricada com o seu desiderato estatutário consistente em fomentar a boa governança e promover o desenvolvimento de capacidades, cooperação e uma contínua melhora da atuação das EFS com capilaridade global, mediante atuação de todas as suas regionais espalhadas pelos cinco continentes.

Esta inigualável capilaridade permite a organização atuar por meio de suas regionais e de uma série de comitês temáticos instalados com atribuições técnicas específicas, como por exemplo, a que cuida das normas de auditoria, bem como mediante a atuação de vários grupos de trabalho dedicados a temas específicos como é o caso da auditoria ambiental.

O Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI foi criado no ano de 1992, ainda durante os trabalhos preparatórios da Conferência Ambiental Rio-92, realizada pela ONU na cidade do Rio de Janeiro (Brasil) em 1992, visando proporcionar às EFS's uma melhor compreensão de seu papel nas questões relacionadas ao meio ambiente, bem como para facilitar o intercâmbio de informação e troca de experiências, e cuidar da elaboração e edição de diretrizes e outras publicações informativas a respeito da matéria. Estabeleceu ainda o GT - Grupo de

---

[526] INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. <http://www.intosai.org/news.html>. Acesso em: 11 maio 2018.

Trabalho sobre Auditoria Ambiental o métodos utilizados para a execução das auditorias ambientais, sendo que um dos mais importantes produtos divulgados pelo GT foi a elaboração, em 1998, de um documento abordando a cooperação entre EFS's de diferentes países em auditorias de tratados ambientais internacionais, onde estabelece as características das espécies destas auditorias. [527]

### 3.4.3 Tipos de Auditoria Ambiental

Na esteira da concepção mundial preconizada pela INTOSAI, a OLACEFS[528] registra a existência de seis tipos de Auditoria, a saber: (i) Auditoria Financeira: que é "o exame das demonstrações financeiras realizado por um auditor profissional independente, com a finalidade de emitir uma opinião técnica e profissional desses relatórios, em conformidade com as Normas de Auditoria geralmente aceitas"; (ii) Auditoria Operacional: "exame objetivo da eficiência financeira e operacional de uma organização, atividade ou função, que inclui uma revisão dos sistemas administrativos"; (iii) Auditoria de Gestão: "processo para examinar e avaliar as atividades realizadas em um setor, entidade, programa, projeto ou operação, para, dentro do marco legal que o regula", promover as determinações e recomendações necessárias à boa gestão do patrimônio público. (iv) Auditoria de Conformidade: "é a verificação ou exame de operações financeiras, administrativas, econômicas e de outra natureza, de uma entidade, para estabelecer que foram realizadas conforme as normas legais, regulamentares, estatutárias e de procedimentos". (v) Auditoria Integral: "é o processo de obtenção e avaliação objetiva, em um dado período, de evidências sobre informação financeira, o comportamento econômico e a gestão de uma entidade, com a finalidade de informar sobre o grau de correspondência entre esses e os critérios estabelecidos". (vi) Auditoria Ambiental: "concentra-se em demonstrar ativos e passivos do meio ambiente, o cumprimento da legislação e convenções (...) bem como as medidas instituídas pelo ente auditado para fomentar a economia, eficiência e efetividade".

---

[527] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/auditoria%20ambiental%20ampliando%20o%20alcance%20%20autor_%20%20marta_Jairo.pdf>. Acesso em: 15 de abr. 2018.

[528] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Curso de Planejamento de Auditoria**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2012. p. 18 - 19.

Por decorrência da experiência prática do TCU, no âmbito do controle externo brasileiro, pode-se concluir pela existência de sete tipos de auditoria ambiental: (i) Auditoria de Orçamento Ambiental; (ii) Auditoria de Impactos Ambientais; (iii) Auditoria dos Resultados das Políticas Ambientais; (iv) Auditoria da Fiscalização Ambiental Pública; (V) Auditoria de Cumprimento dos Tratados Ambientais Internacionais; (vi) Auditoria do Licenciamento Ambiental; e (vii) Auditoria dos Impactos Ambientais das Políticas de Incentivos Fiscais, Subsídios e Financiamentos por organismos oficiais de crédito, sendo os cinco primeiros tipos propostas por Araújo[529] e os dois últimos acrescidos por Lima[530].

De modo abreviado, na concepção dos dois autores retromencionados, tão somente para atender a proposta desta pesquisa, registre-se na sequência o objeto destas sete auditorias, sendo: a Auditoria de Orçamento Ambiental, que tem por objeto a análise da aplicação dos recursos alocados para programas ambientais, oriundos de dotações orçamentárias, de empréstimos ou doações internacionais, ou da receita própria dos órgãos ambientais. A Auditoria de Impactos Ambientais tem por objeto a análise dos impactos causados ao meio ambiente pelas atividades do próprio Estado, diretamente ou mediante concessões, permissões e autorizações. A Auditoria dos Resultados das Políticas Ambientais tem por objeto a análise da eficiência e da eficácia das políticas públicas afetas ao meio ambiente; a auditoria da fiscalização ambiental pública trata da análise da eficiência da atuação do poder público como fiscal do meio ambiente. A Auditoria de Cumprimento dos Tratados Ambientais Internacionais trata da análise da adequada execução de tratados firmados pelo Brasil. Por fim, a Auditoria do Licenciamento Ambiental tem por objeto a análise da conformidade dos licenciamentos concedidos para atividades potencialmente geradoras. Como já se registrou algures, esta tipologia e objeto de cada auditoria constantes dos registros acima derivam das propostas originárias dos autores Araújo e Lima, decorrentes de suas experiências vivenciadas em EFS

---

[529] ARAÚJO, Marcos Valério. Auditoria Ambiental – Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público'. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (org.), Prêmio Serzedello Corrêa 1996. Monografias Vencedoras, 1º lugar. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1997.

[530] RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1695/ArtigoLuizHenriqueLima.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

brasileiras na qualidade de Auditor de Controle Externo e Analista de Controle Externo, respectivamente.[531]

Ainda releva o registro, no tocante às auditorias ambientais, que o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI, por meio de documento divulgado oficialmente pela instituição, são traçadas as características das três espécies de auditorias de tratados ambientais internacionais: Auditorias Concorrentes; Auditorias Conjuntas; e Auditorias Coordenadas. (i) As Auditorias Concorrentes são aquelas conduzidas simultaneamente por duas ou mais EFS's, com equipes separadas, cada qual se reportando ao seu parlamento ou governo e apenas com respeito aos tópicos pertinentes ao seu país. (ii) Auditorias Conjuntas são aquelas realizadas por uma única equipe, composta de auditores de duas ou mais EFS's, que prepara um único relatório para todos os participantes. (iii) Auditorias Coordenadas podem ter as características de uma auditoria conjunta, mas com relatórios separados para cada país; ou as de uma auditoria concorrente, mas com um relatório conjunto em complemento aos relatórios de cada país.[532]

Em que pese esta gama de nomenclaturas e tipologias de auditorias realizadas no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros ou estrangeiros, dependendo da classificação que se pretenda imprimir à pesquisa deste ou daquele ramo da ciência (jurídico, econômico, financeiro, contábil etc), é certo que a auditoria consagrada constitucionalmente no Brasil, *ex vi* do texto constitucional é a Auditoria Operacional, conhecida pela sigla AO, que difere do mero escopo da auditoria contábil ou financeira. Féder[533] do alto de sua experiência como membro que fora da Corte de Contas paranaense, anotara de há tempos que a AO "preocupa-se com as operações atuais, enfatiza o presente e as melhorias possíveis". Contudo, em que pese à polissemia denominacional existente, importa esclarecer que no âmbito do TCU está consagrada a nomenclatura "Auditoria Coordenada", sendo inclusive esta a denominação utilizada pela Corte de Contas federal quando da realização da auditoria realizada nas unidades de conservação do bioma Amazônia tratada amiúde nesta pesquisa.

---

[531] RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1695/ArtigoLuizHenriqueLima.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

[532] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/secretaria-general.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

[533] FÉDER, João. **Auditoria Operacional**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. n. 4, p. 5-7, nov./dez. 1988, p. 5.

Uma análise mais aprofundada sobre a da matéria pode ser encontrada em Freitas, para quem o escopo precípuo da Auditoria Operacional está assim tripartido: (i) analisar o planejamento, a organização e os sistemas internos de controle administrativo; (ii) avaliar a eficiência e a economicidade com que são utilizados os recursos humanos, materiais e financeiros; e (iii) avaliar o resultado das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos. Desta forma, deve o auditor operacional sempre estar atento a esta tríade ao realizar a auditoria operacional em quaisquer órgãos da administração pública.[534]

### 3.4.4 Processo de Auditoria Ambiental

Formalmente tratando, a auditoria feita na área privada ou pública, é um processo sequencial de atos praticados ou procedimentos realizados por uma equipe de auditores, composto por etapas ou fases.

De acordo com a OLACEFS, o que, por decorrência, adota a politica institucional da INTOSAI a respeito da matéria, por ser uma de suas regionais, estas fases são em número de quatro (Planejamento, Execução, Relatório ou Apresentação de Resultados, e Monitoramento).

A Fase de Planejamento, também denominada etapa de planificação e estudo preliminar, que consiste em planejar a auditoria que se pretende executar necessitando, portanto, antes de prosseguir-se, com base primeiramente em uma visão geral e sistêmica, conhecer a entidade auditada, analisando fatores como: Sistema de Planejamento Operacional; Sistema de Organização Administrativa; Sistema de Administração de Pessoal; Sistema de Administração de Bens e Serviços; Sistema de Administração Financeira; Sistema de Informação; e Sistema Gerência (Administração), por meio dos quais é possível realizar uma avaliação completa da gestão da entidade a ser auditada. Também se inclui no planejamento de auditoria, o Sistema de Monitoramento e Controle onde se procede a avaliação dos resultados e permite a medição do grau de cumprimento dos objetivos de auditoria, com a avaliação de fatores do ambiente, em especial com a análise do entorno remoto (Sociais, Econômicos, Políticos, Demográficos, Regulamentares e

---

[534] FREITAS, Luiz Fernando Alcoba de. **Controle Externo: Auditoria de Avaliação ou Operacional**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. v. 10. N. 16. p. 105-138. jan./jun. 1982. p. 122.

Científico/Tecnológicos) e entorno próximo (Clientes/Usuários, Concorrentes e Fornecedores), o que certamente permite a visão estratégica e a identificação da missão organizacional da entidade que se pretende auditar.[535]

A Fase de Execução: esta fase ocorre depois de a equipe de auditoria já ter se instalado na sede da entidade a ser auditada, quando tem inicio os procedimentos de auditoria programados no planejamento, quando se passa à avaliação do controle interno e exame dos documentos afetos ao tipo de auditoria realizado, por exemplo, os balanços e movimentação financeira, no caso de auditoria financeira; verificando-se o grau de eficiência, eficácia e economicidade na gestão, se a auditoria for de gestão; e se for caso de auditoria de conformidade, se a auditada oberva as normas legais aplicáveis. Nesta fase, o objetivo principal é a coleta de evidências que dão suporte aos achados de auditoria.[536]

A Fase de Relatório: nesta fase os resultados de auditoria são apresentados à equipe diretiva da entidade auditada, aos responsáveis pelo plano, programa, projeto ou operação auditados e à todos aqueles setores ou pessoas cujas funções ou atribuições estejam relacionadas com o processo examinado. Como em toda auditoria respeitável, todas as observações e conclusões contidas no bojo do relatório devem necessariamente “estar fundameentadas em evidências suficientes, convicentes e pertinentes, para que possam ser utilizadas oportunamente na tomada de decisões destinadas a erradicar as causas dos desvios”, bem como e precipuamente para “promover a eficiência, a efetividade e a qualidade no desempenho da unidade sob análise”.[537]

Por derradeiro, a Fase de Monitoramento, ocorre na sequencia à apresentação do relatório final, e “consiste em verificar o grau de cunmprimento das ações corretivas contidas nas recomendações ou observações formuladas, promover a eficácia da atividade de controle”, bem como “retroalimentar o processo contínuo de controle interno da entidade auditada, a efetividade das decisões gerenciais adotadas, visando corrigir os desvios detectados, fundamentar a aplicação de incentivos ou sanções, conforme o caso, entre outros”.[538]

---

[535] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Curso de Planejamento de Auditoria**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2012. p. 20; 35 - 61.
[536] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Curso de Planejamento de Auditoria**. p. 21.
[537] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Curso de Planejamento de Auditoria**. p. 21.
[538] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Curso de Planejamento de Auditoria**. p. 21.

### 3.4.5 Elementos de Garantia à Qualidade da Auditoria

A fim de concluir esta breve análise do processo de auditoria, não se pode olvidar sinteticamente a enumeração dos elementos de garantia à qualidade na auditoria realizada, o que garante credibilidade dos trabalhos e de seu resultado final. Dentre estes elementos com vistas à garantia da qualidade estão o arcabouço normativo, princípios gerais, recursos e supervisão.

Os princípios gerais correspondem aos requisitos exigidos nas auditorias, "para que os auditores realizem suas funções e relatem de forma adequada e eficaz". A sua aplicação garante um sistema de qualidade. Pelo menos, para a maior parte das publicações especilizadas sobre a matéria, inclusive a OLACEFS, destacam-se três princípios: (i) Capacidade e competência: "o trabalho é realizado por pessoas com habilidade e competência profissional": (ii) Independência: "com relação à entidade auditada, seus funcionários e suas atividades objeto de exame". De acordo com a OLACEFS, "da mesma forma, a EFS deve manter a sua independência frente às influências políticas, preservando uma posição imparcial no exercício de suas funções de fiscalização", sem a qual há o comprometimento de todas as fases de auditoria; (iii) Cuidado e zêlo profissional: "implica em informar a equipe de auditoria sobre suas obrigações e objetivos propostos, os potenciais problemas que poderiam afetá-la e a oportunidade dos procedimentos a serem aplicados".[539]

No tocante aos recursos, como um dos elementos para a garantia da auditoria realizada, destaca-se a sua importância porquanto visam "assegurar à auditoria a quanrtidade e qualidade de recursos suficientes e adequados que garantam a eficiência e economia do processo". Trata-se aqui, não só de recursos financeiros a arcarem com os dispêndios de materiais, equipamentos, viagens, perícias, inspeções *in loco,* mas também os recursos humanos com a capacidade e habilidade técnicas indispensáveis ao atendimento do escopo de auditoria.[540]

Quanto à supervisão, sua importância também se releva como elemento de qualidade da auditoria realizada desde à concepção ao resultado final, posto "avaliar o desempenho da equipe e garantir que realize as terefas sob sua

---

[539] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Curso de Planejamento de Auditoria**. p. 22.
[540] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Curso de Planejamento de Auditoria**. p. 23.

responsabilidade", visando obter os produtos planejados com a qualidade final especificada e perseguida, dentro do cronograma previsto (sem atrasos injustificados) e mediante a utilização dos recursos previamente orçados.[541]

Importante alerta faz a OLACEFS em sua publicação especializada a respeito de auditoria, quando admoesta que

> os auditores frequentemente concentram sua atenção na fase de execução, o que constitui um erro; nenhuma fase do processo de auditoria é mais importante do que outra, todas merecem atenção especal, tendo em conta que o produto final de uma auditoria é a soma de todos os componentes do processo.

Constata-se desta admoestação que não existe dentre as fases de auditoria, uma que seja mais importante que outra, mas que todas são igualmente importantes para que se alcance os achados devidamente evidenciados que possam conduzir ao produto final almejado pelo trabalho técnico desenvolvido.

### 3.4.6 Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIS)

No âmbito internacional, em 1972 aconteceu a primeira publicação das Normas Internacionais de Auditoria Operacional, de iniciativa do U.S. General Accounting Office (GAO)[542], que desde 2004, passou a ser denominado U.S. Government Accountability Office.

O GAO[543] foi fundado em 1921 por decorrência do caos instalado após a Primeira Guerra Mundial, diante da premente necessidade de controle dos gastos públicos pelo Poder Legislativo. Trata-se de uma agência de auditoria federal norte-americana umbilicalmente ligada ao Congresso dos Estados Unidos, que

---

[541] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Curso de Planejamento de Auditoria**. p. 23.

[542] GAO - U.S. Government Accountability Office. Disponível em: <https://www.gao.gov/>. Acesso em: 15 maio 2018.

[543] "That year, the Budget and Accounting Act transferred auditing responsibilities, accounting, and claims functions from the Treasury Department to a new agency. GAO was created because federal financial management was in disarray after World War I. Wartime spending had driven up the national debt, and Congress saw that it needed more information and better control over expenditures. The act made GAO independent of the executive branch and gave it a broad mandate to investigate how federal dollars are spent. The act also required the President to prepare an annual budget for the federal government. Later legislation clarified or expanded GAO's role, but the Budget and Accounting Act continues to serve as the basis for its operations". GAO - U.S. Government Accountability Office. The History of GAO - GAO's Start. "GAO got its start in 1921. Disponível em: <https://www.gao.gov/yellowbook/overview>. Acesso em: 15 maio 2018.

corresponde ao Tribunal de Contas da União, no Brasil, órgão que tem competência para expedição de normas de auditoria para o setor público. Estas Normas de Auditoria Pública são publicadas em um livro de capa amarela, conhecido como o "Livro Amarelo"[544] dos auditores.

Pois bem, considerando que as normas são de suma importância nas atividades de controle na administração pública, corroborando com os necessários balizamentos de condutas institucionais e pessoais dos que compõem a rede de controle externo e, por conseguinte, fortalecendo a transparência no trato da coisa pública e aprimorando a própria democracia, a INTOSAI expede normas internacionais padronizadas para a realização das auditorias públicas no âmbito do controle externo mundial, com a preocupação do funcionamento adequado e qualificado de todas as EFS existentes em todas as regiões continentais do planeta.

Essas normas gerais expedidas pela INTOSAI são denominadas ISSAI - International Standards of Supreme Audit Institutions, que traduzindo para o português são as Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores.[545]

Importa registrar que as ISSAI não discrepam das orientações gerais contábeis válidas em nível mundial, uma vez que as Normas Internacionais de Auditoria (ISA), elaboradas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), estão devidamente incorporadas nas diretrizes de auditoria financeira (ISSAI 1000-2999).[546]

---

[544] Nos Estados Unidos da América a publicação das Normas de Auditoria Governamental formal e geralmente aceitas é conhecida como "The Yellow Book", traduzido como "O Livro Amarelo". Estas normas fornecem uma estrutura para conduzir auditorias de alta qualidade com competência, integridade, objetividade e independência. O Livro Amarelo é usado por auditores de entidades governamentais premiadas no âmbito do governo Norte-americano, contudo, como trata-se de um excelente manual de conduta dos auditores e das entidades que ralizam auditoria acabou expandindo seu contaúdo para além das fronteiras dos Estados Unidos e influenciando a publicação de noarmas de auditoria em todo o mundo. GAO - U.S. Government Accountability Office. Disponível em: <https://www.gao.gov/yellowbook/overview>. Acesso em: 15 maio 2018.

[545] As ISSAIs são normas padrão de qualidade internacional das EFS, que compõem o marco de trabalho institucionalizado da INTOSAI visando o desenvolvimento das EFS em todo o mundo. Também compõe referido marco de qualidade as Diretrizes da Intosai para a Boa Governança (INTOSAI GOVs). INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions. Disponível em: http://es.issai.org/acerca-del-marco-de-trabajo-issai. Acesso em: 14 jun. 2018.

[546] As Normas Internacionais de Auditoria (ISA), elaboradas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), estão incorporadas nas diretrizes de auditoria financeira (ISSAI 1000- 2999). Portanto, em auditorias financeiras, a referência pode ser feita tanto às ISSAI como às ISA. As ISSAI fornecem orientação adicional para o setor público ("Notas Práticas"), mas os requisitos do auditor em auditorias financeiras são os mesmos. As ISA constituem um conjunto indivisível de normas e as ISSAI em que elas estão incorporadas não podem ser referenciadas individualmente. Se as ISSAI ou as ISA tiverem sido adotados como normas da EFS para auditorias financeiras, o relatório do auditor deve incluir referência a essas ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público 3

As ISSAI expedidas pela INTOSAI como normas gerais que guiam a execução das auditorias de controle das EFS, em verdade, constituem um marco referencial de normas profissionais estruturadas em quatro níveis de cunho eminentemente técnico-científico, mediante saberes que se postam imbricadamente e demandam conhecimentos múltiplos, inter e transdisciplinares, tais como: contábeis, econômicos, econométricos, financeiros, administrativos, éticos, jurídicos, etc, num linguajar técnico a que estão familiarizados os auditores e analistas de contas.

As ISSAI de nível 1 contém os princípios fundamentais da estrutura, também denominados princípios fundadores, e estão contidos na Declaração de Lima, desde o ano de 1977, e visam normatizar em geral as EFS para a realização de auditorias independentes e eficazes para a melhoria da administração pública. Abrangem genericamente os requisitos da auditoria pública a cargo das EFS mundiais, sem oposição de óbices aos cumprimentos da legislação nacional onde estão sediadas as instituições superiores de controle.[547]

O nível 2 (ISSAI 10-99) estabelece os pré-requisitos para o funcionamento adequado e a conduta profissional das EFS, como independência, transparência e accountability, ética e controle de qualidade, que são relevantes para todas as auditorias públicas realizadas pelas EFS, contendo: ISSAI 10 - Declaração do México sobre Independência das EFS; ISSAI 11 - Diretrizes e Boas Práticas da Intosai relacionadas com a independência das EFS; ISSAI 12 - Valor e Benefício das EFS; ISSAI 20 - Princípios de Transparência e Accountability; ISSAI 21 - Princípios de Transparência e Accontability - Boas Práticas; ISSAI 30 - Código de Ética; e ISSAI 40 - Controle de qualidade da auditoria para as EFS. [548]

Os níveis 3 (ISSAI 100-999) contém precipuamente os princípios fundamentais pertinentes à auditoria do setor público, de modo específico no tocante às auditorias financeira, operacional e de conformidade, assim dispostos: ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria Governamental; ISSAI 200 - Princípios

---

normas. Isso se aplica igualmente a auditorias financeiras realizadas em combinação com outros tipos de auditoria. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>. Acesso em: 18 maio 2018.

547 INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/>. Acesso em: 18 maio 2018.

548 BRASIL. Tribunal de Contas da União. <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>. Acesso em: 18 maio 2018.

Fundamentais de Auditoria Financeira; ISSAI 300 - Princípios Fundamentais de Auditoria de Desempenho; e ISSAI 400 - Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade. [549]

As ISSAI de nível 4 (ISSAI 1000-4999) traçam as Diretrizes Gerais de Auditoria que estabelecem os requisitos para auditorias financeira, de desempenho e de conformidade. Assim, contém os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público - ISSAIs 1000-1800 – Diretrizes de Auditoria Financeira; ISSAIs 3000-3999 – Diretrizes de Auditoria de Desempenho; e ISSAIs 4000-4999 – Diretrizes de Auditoria de Conformidade.[550]

Preocupada com a qualidade das auditorias do sistema de controle mundial e a capacitação dos atores técnicos que trabalham no setor, a Intosai, por meio do IDI – Intosai Development Initiative, agência da organização responsável pela promoção do desenvolvimento de competências das EFS, em cooperação com o Comitê de Normas Profissionais (PSC) e o Comitê de Capacitação (CBC) da Intosai lançou em 2012 o Programa 3i (ISSAI Implementation Initiative), com a missão de apoiar multiplicadores[551] em cada instituição, visando a incorporação dessas normas nos trabalhos de auditoria, tendo três focos: (i) os pré-requisitos para o funcionamento das EFS; (ii) as diretrizes de auditoria financeira, de desempenho, e de conformidade; (iii) os princípios de auditoria financeira, de desempenho e de conformidade.[552]

Insta consignar que para o alcance dos seus objetivos, o Programa 3i, prevê-se a utilização de cinco elementos estratégicos, quais sejam: (i) Instrumentos e ferramentas para uso global, mediante a preparação de manuais, modelos de papéis de trabalho e ferramentas denominadas iCATs – ISSAI Compliance

---

[549] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_400>. Acesso em: 18 maio 2018.

[550] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=issai+niveis&oq=issai+niveis&aqs=chrome69i57.20282j1j7>. Acesso em: 18 maio 2018.

[551] Este importante trabalho resultou na criação, em 2013, do GTANIA (Grupo de Trabalho para a Aplicação de Normas Internacionais de Auditoria), com campo de trabalhado elastecido à todas as regionais da Intosai, em todos os continentes da Terra. A propósito, a OLACEFS, na totalidade dos seus membros plenos, aderiu ao Programa 3i, com a assinatura de Declaração de Compromisso, nas dependências do TCU, em 28 de março de 2012. INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <http://www.idiconmunity.org./3i>. Acesso em: 14 jun. 2018. Disponível em: http://www.idiconmunity.org./3i>. Acesso em: 14 jun. 2018.

[552] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.idiconmunity.org./3i>. Acesso em: 14 jun. 2018.

Assessment Tolls, que avaliam a aderência das práticas das EFS no tocante às auditorias; (ii) Programa de Certificação sobre as ISSAIs, contendo três programas de certificação, um para cada tipo de auditoria, com cursos virtuais sobre o uso das ferramentas disponíveis para aquisição de conhecimentos e habilidades dos auditores participantes, que ao final dos cursos são avaliados e certificados; (iii) Rede de Conhecimentos/Comunidade de práticas sobre as ISSAIs, os facilitadores certificados formam a base para uma rede de conhecimento sobre ISSAIs, tendo sido criado para essa difusão um fórum[553] na Internet com a participação de especialistas e profissionais das EFS mundiais; (iv) Auditorias de cooperação baseadas nas ISSAIs pelas EFS que tenham interesses comuns são contempladas pelo programa, sendo auditorias pilotos, nas quais as EFS terão a oportunidade de testar o material e as ferramentas desenvolvidos pelo programa; (v) Implementação das ISSAIs no nível da EFS, prevendo o programa apoio às EFS para a aplicação da ferramenta iCAT, do desenvolvimento de estratégias de implementação das ISSAIs ou do início das ações previstas nessas estratégias, sendo que a IDI dá suporte especial às EFS comprometidas em realizar auditorias em cooperação e auditorias pilotos individuais de qualquer tipo, com base em ISSAIs.[554]

Pode-se facilmente constatar serem as ISSAIs de vital importância para o fortalecimento da rede de controle mundial, posto estabelecerem um padrão de qualidade internacional às auditorias realizadas no setor público, proporcionarem a credibilidade técnica em razão da forte capacitação e interação de aprendizagem entre as regionais da INTOSAI que constantemente trocam experiências e aprimoram as normas comuns padronizadas, favorecendo a atuação profissional de auditores altamente capacitados, habilitados tecnicamente e com atitude ética para o reconhecimento e o profissionalismo dos recursos humanos envolvidos na execução da fiscalização e controle das Cortes de Contas, propiciando que um Tribunal de Contas ou uma Auditoria de um país periférico executem tarefas com a mesma qualidade de uma EFS situada em um país central, o que eleva a respeitabilidade do sistema de controle externo.

---

[553] O Fórum está abrigado no “3i Community Portal”, que também reúne informações sobre o Programa 3i e disponibiliza os produtos desenvolvidos pelo Programa aos interessados. INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.idiconmunity.org./3i>. Acesso em: 14 jun. 2018.

[554] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.idiconmunity.org./3i>. Acesso em: 14 jun. 2018.

### 3.4.7 Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)

No espaço nacional, existem diversas normas técnicas *interna corporis* de auditoria estabelecidas pelos próprios tribunais de contas[555] capilarizados em todo o território nacional, a exemplo das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT; Manual de Auditorias dos Tribunais de Contas[556], Resoluções da Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas que se constituem em diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil e regem a matéria, todas no sentido de contribuir para o bom desepenho das atribuições do sistema de controle interno nacional.

Apesar dessa gama de normas domésticas, marco decisivo na definição dos princípios basilares que regem as atividades de auditoria de controle externo, essenciais para a qualidade, o profissionalismo e a credibilidade da auditoria do setor público, é o trabalho coordenado pelo IRB – Instituto Rui Barbosa[557] de cujo resultado, sob a presidência do conselheiro Sebastião Helvécio, foram elaboradas, produzidas e publicadas as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), que significa importante marco legal a preencher o vácuo que existia de uma norma endógena de nível nacional a estabelecer os padrões mínimos essenciais para a realização das auditorias públicas, que de há muito ressentia o Corpo Técnico das Cortes de Contas brasileiras.

O IRB, órgão que cuida das pesquisas e das produções científicas das Cortes de Contas brasileiras, neste trabalho integrado que contou fortemente com a cooperação da ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, sob a presidência do conselheiro Valdecir Pascoal, após exaustivo e dedicado trabalho de auditores de controle externo dos quadros efetivos das Cortes de Contas, disponibilza a partir de 2015 este importante produto normativo à sociedade brasileira.

---

[555] Importa registrar que na Declaração de Lima, aprovada pela INTOSAI em 1977 (ISSAI 1), na Seção 13, intitulada: Métodos e procedimentos de auditoria; no item 4, estatui-se que: “É adequado que a Entidade Fiscalizadora Superior elabore manuais de auditoria para orientar seus auditores”. INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Declaração de Lima. Disponível em: <http://www.idiconmunity.org./3i>. Acesso em: 14 jun. 2018.

[556] RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Manual de Auditoria Financeira. Porto Velho: TCERO, 2017. p. 284.

[557] BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP): nível 1. Princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiro. Belo Horizonte, 2015.

Ressalte-se que as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), cuja publicação ficou conhecida como o “Livro Azul” dos auditores públicos brasileiros, são simetricamente compatíveis com os princípios preconizados pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), na Declaração de Lima, em 1977, tendo sido oficialmente homologadas em Assembleia Geral do Instituto Rui Barbosa, ocorrida em 9 de outubro de 2015, nas dependências do Tribunal de Contas de Minas Gerais, na cidade de Belo Horizonte.

Como consta da publicação oficial, as NBASP do nível 1 definem os princípios basilares e os pré-requisitos para o adequado funcionamento dos Tribunais de Contas brasileiros, no importante mister institucional das atividades de auditoria e, sempre que aplicável, demais atividades e fiscalização dos atos de gestão e execução de programas públicos, tendo sido desenvolvidas com base nas Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIS) dos níveis 1 e 2, que de seu lado são emitidas pela INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Os pré-requisitos abordados nas NBASP do nível 1, que como dito abrangem os princípios básicos atinentes aos deveres que apontam os requisitos do que se espera e recomenda aos Tribunais de Contas para desempenharem suas funções constitucionais com alta qualidade tratam, de plano, da Independência dos Tribunais de Contas (NBASP 10); do Valor e Benefícios dos Tribunais de Contas – fazendo a diferença na vida dos cidadãos (NBASP 12); da Transparência e *Accountability* dos Tribunais de Contas (NBASP 20); da Gestão da Ética pelos Tribunais de Contas (NBASP 30); e do Controle de Qualidade para os Tribunais de Contas (NBASP 40).[558]

As NBASP 10, que trata da Independência dos Tribunais de Contas, estão embasadas em 11 princípios informadores[559] devidamente esmiuçados contextualmente, cujo teor completo aqui é omitido por não ser o escopo maior desta pesquisa. São eles: Princípio 1: Previsão legal da independência dos tribunais de contas e de seus membros e de seu quadro funcional; Princípio 2: Mandato suficientemente amplo e discricionariedade no exercício das funções dos Tribunais

---

[558] BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP): nível 1. Belo Horizonte, IRB, 2015. p. 1 - 89.

[559] BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP): nível 1. Belo Horizonte, IRB, 2015. p. 11 - 22.

de Contas; Princípio 3: Acesso irrestrito de informações; Princípio 4: Independência dos Tribunais de Contas para o desempenho de suas competências; Princípio 5: Prevenção aos conflitos de interesse; Princípio 6: Adoção de medidas pertinentes no caso de quaisquer questões que possam afetar ou que afetaram sua independência; Princípio 7: Direito e obrigação de informar sobre seu trabalho; Princípio 8: Liberdade de decidir o conteúdo e o momento oportuno de publicação e divulgação de seus relatórios de auditoria; Princípio 9: Utilização de mecanismos eficazes de monitoramento das deliberações; Princípio 10: Cooperação interinstitucional sem prejuízo da independência e da autonomia; e Princípio 11: Autonomia financeira e gerencial/administrativa e disponibilidade de recursos humanos, materiais e monetários adequados.

As NBASP 12, que tratam do valor e benefícios dos Tribunais de Contas – fazendo a diferença na vida dos cidadãos, estão embasadas em 12 princípios[560], que são: Princípio 1: Salvaguarda da independência dos Tribunais de Contas; Princípio 2: Realização de auditorias objetivando verificar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, responsabilizando os responsáveis quando necessário; Princípio 3: Habilitação dos responsáveis pela governança do setor público para que possam cumprir suas responsabilidades e responder aos achados e recomendações da auditoria e adotar as ações corretivas apropriadas; Princípio 4: Produção de relatórios sobre os resultados de auditoria e disponibilização ao público para que tome ciência dos achados de auditoria e das responsabilidades dos gestores; Princípio 5: Sensibilidade a mudança de ambiente e riscos emergentes; Princípio 6: Comunicação efetiva com as partes interessadas; Princípio 7: Promoção de aperfeiçoamento da administração pública, sendo uma fonte confiável de conhecimento e de orientação objetiva e independente; Princípio 8: Garantia de transparência e accontability dos Tribunais de Contas; Princípio 9: Garantia da boa governança dos Tribunais de Contas; Princípio 10: Cumprimento de Código de Ética dos Tribunais de Contas; Princípio 11: Busca de excelência e de qualidade do serviço; e Princípio 12: Construção de capacidade por meio de promoção de aprendizagem e de compartilhamento de conhecimento.

---

[560] BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP): nível 1. Belo Horizonte, IRB, 2015. p. 23 - 39.

As NBASP 20, que tratam da transparência e accontability estão embasadas em 9 princípios, que são[561]: Princípio 1: Exercício das funções dos Tribunais de Contas no âmbito de um marco legal que preveja a transparência e accountability; Princípio 2: Publicidade de competências, responsabilidades, missão e planejamento; Princípio 3: Adoção de normas, processos e métodos de auditoria objetivos e transparentes; Princípio 4: Garantia de altos padrões de integridade e ética por parte dos membros, servidores e demais colaboradores; Princípio 5: Garantia que os princípios da transparência e accontability não sejam comprometidos quando parte de suas atividades foram executadas por terceiros; Princípio 6: Gerenciamento das operações dos Tribunais de Contas com economicidade, eficiência e eficácia, e em conformidade com as leis e regulamentos e divulgação dos resultados atingidos; Princípio 7: Publicidade dos resultados de auditoria e das conclusões sobre as atividades gerais do governo; Princípio 8: Comunicação oportuna e ampla dos resultados das atividades de auditoria por intermédio da mídia, sites e de outros meios; e Princípio 9: Cumprimento das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público e busca de aprendizagem contínua, usando orientações ou conhecimento de colaboradores externos.

As NBASP 30 tratam da gestão da ética pelos Tribunais de Contas com cinco princípios éticos e gestão da ética que são: integridade; independência e objetividade; competência, comportamento profissional e confiabilidade. No tocante aos requisitos de responsabilidades dos Tribunais de Contas, são: liderança, código de ética, orientações sobre ética, e gestão e controle de ética. Quanto à promoção dos princípios e do comportamento ético, os requisitos institucionais são: integridade; independência e objetividade, competência, comportamento profissional e confidencialidade.[562]

As NBASP 40 tratam do controle de qualidade das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas contendo seis elementos do sistema de controle da qualidade, quais sejam: responsabilidades da liderança pela qualidade nos Tribunais de

---

[561] BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP): nível 1. Belo Horizonte, IRB, 2015, p. 41 - 51.
[562] BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP): nível 1. Belo Horizonte: IRB, 2015, p. 53 - 74.

Contas; exigências éticas relevantes, condições para realização e continuidade dos trabalhos, recursos humanos, compromisso com desempenho e monitoramento.[563]

Mediante a observação dessas normas nacionais convergentes com as normas internacionais, o sistema de controle brasileiro, na esteira do que vem ocorrendo com as EFS mundiais, também compartilham da importância de contar com um sistema de normas de auditoria de padrão internacional que elevam a qualidade, a credibilidade e o profissionalismo da rede de controle externo, beneficiando a gestão e fortalecendo, por conseguinte, a democracia e a administração pública.

Consigne-se que os Tribunais de Contas subnacionais, por simetria, também adotam as técnicas da INTOSAI, da OLACEFS, da ATRICON, do IRB, não olvidando também contemplem em legislação e manuais próprios normas complementares à boa execução das auditorias públicas em seus necessários procedimentos, o que em cada tribunal fica a cargo da Unidade Técnica visando assegurar a eficácia e a efetividade do controle, a exemplo da Resolução Administrativa n. 005/TCER-96, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.[564]

---

[563] BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP): nível 1. Belo Horizonte: IRB, 2015, p. 75 - 89.

[564] RONDÔNIA, **Legislação Básica do TCE-RO**. Porto Velho: TCE-RO, 2017. Do teor do art. 72 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia entende-se por auditoria “o procedimento de fiscalização utilizado com a finalidade de subsidiar a instrução e o julgamento de processos de tomadas e prestações de contas dos responsáveis, atender aos pedidos do Legislativo Estadual e Municipal e assegurar a eficácia do controle, obtendo dados, conhecendo o órgão auditado e avaliando desempenho”.

# CAPITULO IV

## Competência Endógena das Entidades Fiscalizadoras Superiores no Brasil e suas Competências no tocante à Governança da Sustentabilidade Ambiental

"Que diabo se faz no
Tribunal de Contas?
− perguntou Carlos.
Joga-se? Cavaqueia-se?
− Faz-se um bocado de tudo,
para matar tempo…
Até contas!"

Eça de Queiroz, Os Maias

### 4.1. ABORDAGENS TERMINOLÓGICAS DAS EFS, TRIBUNAIS DE CONTAS E AUDITORIAS DE CONTAS

Ao tratar das EFS – Entidades Fiscalizadoras Superiores, instituições cuja associação no âmbito internacional são denominadas INTOSAI, e transnacional (OLACEFS), refere-se, em verdade, às ISC – Instituições Superiores de Controlo (Portugal) Auditorias de Contas[565] (Colômbia); Corte de Conti (Itália); Cour des Comptes (França); Tribunal de Cuentas (Espanha); ou, aos Tribunais de Contas, como são chamadas no Brasil essas entidades que cuidam do controle externo em nível mundial. Para efeitos terminológicos todas essas denominações referem-se exogenamente ao órgão de fiscalização e controle externo do erário, independentemente da nomenclatura endogenamente utilizada pelos países associados da INTOSAI.

Na República Federativa do Brasil existem trinta e quatro tribunais de contas. No âmbito nacional, existe o TCU, com jurisdição em todo o território nacional sobre todos os órgãos públicos federais da administração direta, indireta,

---

[565] INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>. Acesso em: 18 de maio de 2018. No contenido del Glosario de términos de las Directrices de auditoría financeira de la INTOSAI. Entidad Fiscalizadora Superior – Organismo público de un estado que, con independencia de su designación, constitución u organización, ejerce en virtud de la ley la más importante función de auditoría pública de dicho Estado. En algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores existe un único Auditor General designado que desempeña una función similar a la de socio responsable del encargo y que es el principal responsable de las auditorías del sector público. Otras Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden estar organizadas como Tribunal de Cuentas o con arreglo a un sistema colegiado.

fundacional, empresarial e autárquica, com sede na cidade de Brasília-DF. No âmbito distrital, existe o denominado TCDF, com jurisdição sobre todos os órgãos públicos distritais situados no Distrito Federal e sede em Brasília. No âmbito estadual, em cada unidade da Federação existe o designado TCE - Tribunal de Contas do Estado, com jurisdição no território estadual sobre todos os órgãos públicos estaduais e sede em cada capital estadual, em número de 26 unidades. Existem ainda quatro Tribunais de Contas dos Municípios – TCM, nos Estados do Pará, Ceará, Goiás e Bahia, com sede nas capitais destes estados e jurisdição abrangendo, respectivamente, todos os municípios paraenses, cearenses, goianos e baianos, uma vez que os órgãos destes estados estão sob a jurisdição dos TCE's locais. Por fim, existem também dois Tribunais de Contas Municipais - TCM's nos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, com sede nestas duas capitais e jurisdição sobre todos os órgãos públicos municipais do Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente.

Quando se fala no Brasil em Tribunal de Contas está a se referir a qualquer um desses órgãos independentes relacionados preteritamente, acrescido quando for o caso da designação da União, Distrital, Estadual, Municipal e dos Municípios, quando se refira ao âmbito de suas atuações institucionais de controle externo, que abstraem sua autonomia e jurisdição especializada no julgamento de contas da própria Constituição Federal e, por simetria, das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais (São Paulo e Rio de Janeiro) e também nas disposições das Leis Orgânicas de natureza complementar.

Esclareça-se, por fim, que no âmbito internacional ou transnacional, a terminologia comumente utilizada é "Entidade Fiscalizadora Superior", conhecida pela sigla EFS, para se referir genericamente (gênero, portanto) aos que chamamos endogenamente, na espécie, "Tribunais de Contas" ou "Corte de Contas", independentemente de ser utilizar internamente nos países em que tem sede essas entidades de controle as expressões sinônimas "Tribunais de Contas" ou "Cortes de Contas", Auditoria Geral, Controladoria Geral, Tribunal Superior de Contas, Auditoria Superior de Contas, Câmara de Contas como também assim, por essas expressões correspondentes também utiliza a doutrina quando se refere a um órgão colegiado de fiscalização superior de contas ou pela nomenclatura "Auditoria de Contas", ou "Controladoria de Contas" quando se refere a um órgão singular. Ainda podem referir-se às EFS pela sigla IFS – Instituições Fiscalizadoras Superiores, ou SAI –

Supreme Audit Institutions, ou ISA – Instituições Superiores de Auditoria, com o mesmo significado. Neste trabalho, advirta-se desde já, que tais terminologias são utilizadas como sinonímias, sem preocupação com original linguística de nacionalidade.

Também importa registrar que, além da INTOSAI, que congrega as EFS mundiais, a OLACEFS, seu braço regional que congrega as EFS da América Latina e Caribe, existe outra entidade regional com atuação territorial mais reduzida, a EFSUR[566] – Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y Asociados, atualmente composta de oito membros, sendo quatro fundadores: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, e quatro membros associados: Bolívia, Chile, Venezuela e Equador, cuja missão, a exemplo das congêneres, também é compartilhar informações e experiências para o fortalecimento e aprimoramento do sistema de controle externo regional. A EFSUR, também chamada EFSUL, no Brasil atua em harmonia e sintonia com a OLACEFS.

Os países de língua portuguesa também contam com uma organização congregacional denominada OISC/CPLP – Organização das Instituições Superiores de Controle (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, fundada em 1995, membro da INTOSAI desde 2010, que segundo seu sitio oficial trata-se de uma associação autônoma e independente, cujo objetivo é fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas instituições membros, por meio de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controle e da fiscalização do uso dos recursos públicos.[567]

No Brasil, existem duas importantes instituições que agregam o sistema de controle e fiscalização, dentre as principais estão: a ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil que congrega todos os Tribunais de Contas brasileiros, sendo a sua principal finalidade a de buscar o aperfeiçoamento e integração de seus associados na sua atuação constitucional; o IRB – Instituto Rui Barbosa, cujo nome homenageia o patrono das Cortes de Contas brasileiras, sendo o braço científico e de pesquisa do sistema;  a Associação Brasileira dos Tribunais

---

566 ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR Y ASOCIADOS. (EFSUR). Disponível em: <http://efsur.org/content/quienes-somos>. Acesso em: 13 de jul. de 2018.

567 OISC/CPLP – Organização das Instituições Superiores de Controle (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Disponível em: <http://www.oisccplp.org/cplp/>. Acesso em: 13 de jul. de 2018.

de Contas dos Municípios (ABRACOM); a Associação Nacional dos Auditores (AUDICON); a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON); o Colégio dos Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas do Brasil (CCOR); a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM); a Associação Nacional dos Auditores (AUDICON); e o Colégio dos Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas do Brasil (CCOR), todos atuando com o idêntico e coincidente escopo de fortalecer e melhorar continuamente a qualidade do sistema de controle externo brasileiro.[568]

## 4.2 DA GÊNESE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Muito embora não se aprofunde no contexto da gênese histórica dos Tribunais de Contas, por não compreender o precípuo escopo propositivo desta tese, tecem-se breves considerações registrais quanto à origem do instituto de controle, desde a mais remota antiguidade, passando pela Idade Média, no espaço internacional e transnacional, até chegar-se à concepção do surgimento histórico da instituição no espaço nacional.

### 4.2.1 Na Antiguidade

Em que pese a existência de divergências de datas, alguns doutrinadores registram que, historicamente, o mais vetusto controle das finanças públicas que se tem notícia no mundo aconteceu no Egito, por volta de 3.200 a. C., quando os escribas exerciam o controle e a fiscalização da arrecadação de tributos, que de acordo com os registros de Dias Costa[569] também ocorria na Fenícia (atual Estado do Líbano) e na Pérsia (atual Estado do Irã), podendo estar aqui a gênese das Cortes de Contas.

Couto Moreira aduz que há remoto registro sobre o controle mais abrangente das finanças e da fiscalização de contas públicas no Antigo Egito, o que era feito pelos escribas nos papiros do primeiro Faraó egípcio Menés I, que teria

---

[568] ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/institucional/apresentacao/>. Acesso em: 13 de jun. 2018.
[569] COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: Evolução e Principais Evoluções no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 21.

governado o Alto Egito por volta de 3.000 a.C. e teria unificado o Alto e Baixo Egito em um único reino. Os escribas pertenciam à época a um quadro de funcionários públicos criado por Menés I, cujas atribuições embrionárias de controle externo compreendia a supervisão da receita e o controle das despesas dos órgãos incumbidos da administração do patrimônio real faraônico.[570]

Em uma concepção teocrática-estatal na Índia, o Código de Manu, publicado no Século XIII a.C., também registra em seus versículos, os quais são denominados zlotas, que existia o controle e a regulamentação da coleta das rendas e das despesas públicas, bem como a fiscalização da administração financeira, consoante assinala Dias Costa.[571]

Na China Antiga também existia um órgão de controle e fiscalização da administração financeira que fora idealizado por Confúcio, sendo chefiado por um censor que possuía conhecimentos jurídicos e fiscalizava todas as contas públicas, inclusive a as contas dos reis, pois o patrimônio privado não se confundia com o público, o que já significava um avanço. Isso pode ser constatado na narração de Dias Costa,[572] ao consignar que

> na China, de acordo com o pensamento político decorrente de Confúcio, a administração financeira e as demais atividades do estado deveriam ser efetivadas em benefício do povo, destarte, as rendas públicas não podiam ser consideradas bens de uso privado dos reis, como também estavam submetidas a uma rigorosa fiscalização para não sofrerem desvios, desgastes prejudiciais ao povo.

Contudo, de um modo mais expressivo e condizente com a atualidade, foram os gregos e, na sequência, os romanos que institucionalizaram cultural e legalmente a atividade fiscalizatória da administração pública, daí a concepção ocidental de ter ocorrido na Grécia a gênese dos Tribunais de Contas.

Na Grécia Antiga os lojistas ou legisperitos eram escolhidos democrática e soberanamente pelo povo para exercerem a função de tesoureiros do Estado, o que hoje equivale ao controle no âmbito do Poder Executivo, tais como os atuais

---

[570] MOREIRA, Maria do Céu Couto. *in* Artigo: **os 70 anos da Corte de Contas de Minas Gerais**. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, ano XXIII, n. 3. Belo Horizonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais, 2005, p. 21 e 54.
[571] COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: Evolução e Principais Evoluções no Estado Democrático de Direito. p. 21.
[572] COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: Evolução e Principais Evoluções no Estado Democrático de Direito. p. 21.

controladores gerais do Estado no exercício da função de controle interno, os quais faziam seus lançamentos contábeis insculpidos em pedra. Esse é um forte motivo que leva alguns pesquisadores a identificar o Estado Grego como o berço do Tribunal de Contas.

A respeito disso, Maranhão registra que o controle das finanças das finanças por meio da tomada de contas anual de agentes públicos, inclusive eclesiásticos, na Grécia Antiga, o que era feito democrática e diretamente pelo parlamento na praça pública, com auxílio do Conselho Helenotomiai[573], ao asserir que

> a prestação de contas vem de longos anos. Na Grécia antiga, [...] a assembleia popular – a "Eclésia" – reunida na Ágora – a praça pública – elegia dez oficiais, anualmente, com a missão de tomar contas de arcontes, embaixadores, generais, comandantes de galera, sacerdotes e todos aqueles que geriam o dinheiro público.[574]

Não se pode olvidar que os gregos nos deixaram legados que podem ser considerados indícios fortes da existência mais consistente de órgãos controladores das contas públicas, haja vista que em Atenas, a manutenção do aparato militar exigia enormes somas de recursos financeiros, o que explica a complexidade de seu orçamento, à época, e o motivo pelo qual ele quase sempre apresentava déficit, o que não difere das nações hodiernas que consomem elevados recursos orçamentários para manter seus arsenais bélicos, mesmo em detrimento de outros importantes investimentos e dispêndios estatais.[575]

Assim como ocorrera na Grécia no tocante ao surgimento do órgão de controle, também há que ser destacado o fato de ser Roma considerada o palco onde a instituição de contas evoluiu, posto que sob os auspícios do Império Romano, os questores auxiliavam tecnicamente os Senadores na fiscalização dos recursos públicos arrecadados e aplicados, uma vez que ao Senado cabia o controle externo das contas públicas, equivalente à atribuição atual dada ao Poder Legislativo no Brasil e na maioria dos Estados Republicanos. Ao crivo senatorial curvava-se até o Imperador, pois ao Senado cabia a deliberação da execução

---

[573] FEDER, João. **Erário: o dinheiro de ninguém**. p. 182. Este conselho grego, denominado Helenotomiai, era composto por dez tesoureiros da deusa Atenas, perante as quais as autoridades prestavam contas de sua gestão, conforme anota Féder.
[574] MARANHÃO, Jarbas. **Tribunal de Contas e Poder Judiciário**. Revista de Informação Legislativa. Brasília. a. 27. n. 107. p. 161-164, jul./set.1990.
[575] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. Rio de Janeiro: Lumem Juris: 2011. p. 223 - 224.

orçamentária, dando a última palavra sobre a liberação de recursos públicos, inclusive os destinados aos dispêndios bélicos e correntes empregados nas guerras então travadas pelo Império.

Inclusive, importa assinalar a respeito, a vinculação da prestação de contas romana também ao parlamento. Veja o que registra Maranhão a esse respeito ao registrar que

> em Roma era exercida pelo Senado Romano que muitas vezes a delegou à comissões especiais; na idade média, havia Conselhos de Contas para controlar as finanças do Monarca, embora aqui dissociado do parlamento. Enfim, no Estado moderno, na maioria dos países a função de controlar as contas encontrava-se vinculada ao parlamento.[576]

Nesse contexto, por importante, uma vez que a história do orçamento público, que aqui se olvida por não se tratar do escopo da presente pesquisa, não se pode deixar de transcrever a manifestação do eminente cônsul romano Marcus Tullius Cícero (106-43 a.C.), em Roma, no ano de 55. a. C., que indignado com o descontrole orçamentário, asseverou que

> o orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas públicas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública.[577]

Como se vê, apesar de o pensamento esposado por Cícero datar da Era Pré-Cristã essa recomendação se acha atualíssima, quando se leva em consideração que ainda hoje no Brasil e noutros países periféricos, e talvez até em países centrais, imperam o desequilíbrio das contas públicas, o endividamento exacerbado e irresponsável dos governos, os juros abusivos e extorsivos praticados nas operações de crédito internas e externas, e o grande número de pessoas que vivem de modo censurável às custas do erário, seja por conta da mordomia, da corrupção ou da má ou falta de gestão que consomem os tostões auferidos do sacrifício do povo que suporta pesada carga tributária.

---

[576] MARANHÃO, Jarbas. **Tribunal de Contas e Poder Judiciário**. Revista de Informação Legislativa. Brasília. a. 27. n. 107. p. 161 - 164, jul./set.1990.
[577] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Didático**. Campinas, Peritas, 2000. p. 145 - 146.

Por todas estas razões, se faz tão presente essa admoestação feita na Antiguidade pelo maior orador latino de todos os tempos, destacado jurista e também proeminente escritor, que fora influenciado por Sócrates Platão e Aristóteles e que de seu lado científico-filosófico influenciou grandes teóricos do Estado Democrático a exemplo de Locke, Hume. Montesquieu.[578]

### 4.2.2. Na Idade Média

Na Idade Média, mais especificamente no período do Feudalismo, como quase toda a riqueza provinha da terra (embrião do fisiocratismo), havia a necessidade de fiscalizar as propriedades, tanto dos reis quanto dos feudatários, controle que se fazia em benefício dos próprios titulares e não do povo, como sói deve ocorrer na atualidade.[579]

Assim, o embrionário sistema de controle exercido nesse tempo da história retrata um modelo básico de controle patrimonial e de rendas, mas apesar da falta de independência orgânica, corroborou para que, no futuro, surgissem, os primeiros sistemas de controle financeiro em vários Estados, nos modelos atualmente conhecidos.

Em que pese existirem notícias da origem dos Tribunais de Contas desde a mais remota antiguidade, no Egito, na Índia, na China, na Grécia e em Roma, como já se viu nos subtítulos dantes explicitados, sob ótica mais moderna é possível asserir que

> o Tribunal de Contas teve seu berço na Grécia e evoluiu sob o Império Romano. Na França, o rei Felipe IV, cognominado o Belo, tomava contas de seus administradores, e aqueles que tinham suas contas reprovadas eram imediatamente decapitados, como pena de sua má gestão financeira.[580]

Observa-se, pois, que o controle das finanças públicas remonta à Antiguidade clássica como consta dos registros greco-romanos, contudo somente na Idade Média é que há consistentes registros de fatos atribuídos a existência de

---

[578] NICGORSKI, Walter. <Cicero and the Natura Law>. **Natural Law Rights, and American Constitutionalism Law.** Published 2011 by the Witherspoon Institute. p. 3. Disponível em: <http://www.nlnrac.org>. Acesso em: 21 maio 2018.
[579] CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. v. IV, 1991. p. 2016.
[580] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Didático**. p. 145 - 146.

Tribunais de Contas como instituição, principalmente em solo francês, seja pela notícia da corte de contas de 1226, criada por meio de uma *ordenance* de São Luís, da lavra do Rei Luís IX, seja pelo acima noticiado de Felipe IV, o Belo, de 1300, o que realça a presunção de veracidade da punição por decapitação acima relatada.[581]

Três séculos depois, consta que o rei Don Felipe III da Espanha, que reinou entre1578-1621, teria criado, por volta de 1600, os três primeiros Tribunais de Contas da América Latina, compostos por três contadores cada, para funcionar nas cidades de Los Reys de Las Províncias del Peru, Santa Fé de Nuevo Reino de Granada e em Mejico de la Nueva Espanha, situadas na América Latina, que atualmente correspondem, respectivamente, a Lima, capital do Peru; a Bogotá, capital da Colômbia; e a cidade do México, capital mexicana.[582]

Possivelmente a fundação de Tribunais de Contas coloniais se justificassem em razão da necessidade de controle da grande produção mineral das colônias ultramarinas da América Latina e Caribe, como ouro, prato e pedras preciosas, como também da extração de essências de madeira e drogas do sertão, cuja produção era enviada às Cortes Europeias.

No continente Europeu da época em que vigia a Monarquia Absoluta a história não fornece subsídios mais detalhados que indiquem um traçado institucional e sistemático de como funcionava a fiscalização dos recursos públicos, mesmo porque no absolutismo o patrimônio público se confundia com o particular do monarca, tudo girando em torno de sua figura, a ponto de alguns deles se intitularem deuses ou reis- sóis, como fizera Louis XIV (1638-1715), que governou a França e Navarro por longos 72 anos, até hoje o mais longo reinado de toda a história do planeta, tendo emblematicamente se intitulado “Rei Sol” e apelidado “o Grande.[583]

---

581 FÉDER. João. **Erário: Dinheiro de Ninguém**. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1997. p. 6/7. Escreve Féder a respeito de do rei Felipe e sua tomada de contas, registrando que: “A primeira notícia a que cheguei da história do Tribunal de Contas data de 1300, no tempo de Felipe IV, O Belo, na França, onde já existia uma Corte de Contas, que tinha a seu lado um pátio, onde eram decapitados todos os condenados pelo mau uso do dinheiro público, na época, induvidosamente, quase tão somente a sonegação de contribuições à Coroa, em nome de quem a Corte devia estar agindo”.

582 FÉDER. João. **Erário: Dinheiro de Ninguém**. p. 70.

583 ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Didático**. p. 211.

O rei Augusto, cognominado “o forte”, em 1707, fundou o Tribunal de Contas da Saxônia, no então reino de igual nome (que existiu entre 1806 e 1918), no então território hoje pertencente à Alemanha.[584]

Feder, em sua importante obra tratando das Cortes de Contas, registra que em que pese já estivesse em atividade a Corte de Potsdam, fundada em 1714, na Prússia (reino que existiu de 1701-1918), na atual Alemanha, foi o Imperador Napoleão Bonaparte, na França, quem realmente fincou os primeiros moldes dos Tribunais de Contas nas vestimentas atuais (gênese atual), por meio de uma lei de 16 de setembro de 1807, denominada Cour de Comptes, onde o controle exercido ocorre sobre os recursos públicos, e não sobre o patrimônio real como dantes no mundo monárquico.[585]

Depois disso, algumas instituições de contas surgiram na Inglaterra (1832), a National Audit from UK; na Bélgica (1846), a Court of Accounts of Belgium; em Portugal (1849), Tribunal de Contas de Portugal; na Itália (1862) [586]a Corte dei Conti; e mais tarde, no Brasil República, já independente, o Tribunal de Contas da União, fundado em 1890. Féder também relata que os modelos adotados na Itália, Bélgica, Alemanha, Portugal e Brasil e em quase todos os países democráticos modernos para a criação de seus Tribunais de Contas seguiram o modelo napoleônico.[587]

### 4.2.3. No Brasil

Antes, de aportar-se no Brasil, necessário breve abordagem do surgimento da instituição de controle em Portugal, na época que vigiam no Brasil as ordenações do Reino. No reinado de D. João I (1385-1433) foi criado em 1389, um órgão autônomo de “contos”, denominada Casa dos Contos, que existiu até 1761. No

---

[584] FÉDER. João. **Erário: Dinheiro de Ninguém**. p. 52.
[585] FÉDER, João. **Erário: Dinheiro de Ninguém**. p. 70.
[586] CORTE DEI CONTI. Disponível em: http://www.corteconti.it/istituto/>. Acesso em: 21 maio 2018. “Nell’ordinamento italiano detta funzione fondamentale è attribuita alla Corte dei conti. Con la legge 14 agosto 1862, n. 800, fu istituita la Corte dei conti del Regno d’Italia. Nell’architettura costituzionale la Corte è inserita sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell’azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, secondo comma) sia tra gli organi giurisdizionali (art. 103, terzo comma). Da detta doppia investitura deriva la centralità del ruolo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse della Corte dei conti che, nell’esercizio delle funzioni di controllo, è organo neutrale, autonomo ed indipendente sia rispetto al Governo che al Parlamento, e, nell’esercizio delle funzioni giurisdizionali, fa parte a tutti gli effetti dell’ordine giudiziario”.
[587] FÉDER. João. **Erário: Dinheiro de Ninguém**. p. 6 - 7; 70.

período de (1761-1832), D. José I (1750-1776) cria o Erário Régio, depois substituído pelo Tesouro Público (1832-1849), substituído pelo Conselho Fiscal de Contas (1844-1849) e o Tribunal de Contas desde 1849. Também houve mudança de nome do órgão em 1911 que passou a denominar-se Conselho Superior de Finanças (1919-1930); e finalmente Tribunal de Contas desde 1976.[588]

Ainda no Brasil império já se cogitava da criação de um Tribunal de Contas que pudesse atuar de modo autônomo de Portugal, posto que desde o seu descobrimento com o pujante comércio de madeira (pau-brasil), drogas do sertão e minérios passou a existir a necessidade de controlar a cobrança do quinto e outros impostos à coroa portuguesa, passando ao controle centralizado da Casa dos Contos. Mais tarde com a criação do Erário Régio por ordenança de D. José I, ocorreu a centralização absoluta de todas as rendas da coroa passando o Marques de Pombal, como Inspetor-Geral do Tesouro a presidir o Erário em Portugal. No Brasil colônia o controle ficava a cargo de contadores-gerais lotados nas contadorias que tinham competências territoriais distintas (Contadoria das Províncias do Reino e Ilhas dos Açores e Madeira, Contadoria da África Ocidental, Maranhão e Bahia, e Contadoria da África Oriental, Rio de Janeiro e Ásia portuguesa).[589]

No ano de 1680, encontram-se as primeiras notícias sobre o Controle das Contas Públicas instituído pela Coroa Portuguesa, em solo brasileiro, com a criação pelas ordenações das Juntas das Fazendas das Capitanias e da Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, mas que eram ligadas organicamente a Portugal.

Por óbvio, na condição de Colônia de Portugal, o Brasil adotava as leis lusitanas e o controle das finanças públicas efetuava-se nos mesmos moldes que em Portugal.[590]

Mesmo porque o Brasil durante o período colonial esteve sujeito às instituições de controle da Metrópole, destacando o alvará do Príncipe Regente, futuro D. João VI, que criou o Conselho da Fazenda, assegurando o cumprimento dos princípios da legalidade e da regularidade.[591]

---

[588] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>. Acesso em: 22 maio 2018.
[589] FERNANDES. Jorge Ulisses Jacob. **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p. 571.
[590] CABO, Sérgio Gonçalves do. **A fiscalização financeira do sector empresarial do Estado por tribunais de contas ou instituições equivalentes**. Lisboa: Ed. Tribunal de Contas, 1993. p. 378.
[591] CITADINI, Antonio Roque. **O controle Externo da Administração Pública.** São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 14.

Com o cerco napoleônico e a ocupação do território português, e a consequente vinda da família real para o Brasil, foram extintas temporariamente as contadorias ultramarinas, mas após foram restabelecidas, só que a redução do expediente motivou que as contadorias que funcionavam no Brasil fossem fundidas nas Contadorias Geral do Rio de Janeiro e Bahia, ligadas organicamente ao Erário Régio. Entretanto, a ideia de Tribunal de Contas existia de há muito tempo, como se pode constatar nos documentos oficias do Conselho de Contas, criado pelo Príncipe Regente por meio do alvará de 28 de junho de 1808.[592]

Após a Independência do Brasil, em 1822, no Brasil Império, D. Pedro I cria, em 1832, o Tribunal do Tesouro Público para substituir o Erário Régio, quando as contas passaram a obedecer ao princípio da publicidade em observância às disposições da Constituição Imperial de 1822, passando ao Ministro da Fazenda a responsabilidade de apresentar ao Legislativo o balanço geral do exercício anterior e o orçamento do exercício vindouro.[593]

Merece registro o fato de que em 1844 o Ministério da Fazenda foi tripartido em sua estrutura nos seguintes órgãos: (i) Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda; o (ii) Tribunal do Tesouro Público; e o (iii) Conselho Fiscal de Contas, o que foi de muita importância histórica para a Administração pública brasileira que passou a contemplar  a segregação de funções executivas e de fiscalização, embora não fosse o órgão independente como hoje, o que mais tarde leva Rui Barbosa e outros senadores a conceber a criação de um órgão independente do Executivo para o exercício do controle da atividade financeira do Estado. Por aquela época, também passou o conselho a contar com a figura do procurador-geral da fazenda que tinha assento no plenário, criando embrionariamente a figura do que corresponde na quadra atual ao membro chefe do Ministério Público de Contas. Com a extinção do Conselho de Contas, em 1849, surge em seu lugar o Tribunal de Contas.[594]

No âmbito do Poder Legislativo desde 1826 alguns senadores, com destaque para José Inácio Borges e ao Visconde de Barbacena, demonstraram a

---

[592] FRANÇA, Rubens Limongi (Org.). In. **Enciclopédia Saraiva de direito**. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 86.
[593] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 572.
[594] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. p. 572.

necessidade de criação de um órgão independente do Executivo com poder para revisar e fiscalizar o orçamento público. No entanto, como em todo o tempo, todo projeto que pretende modificar ou fiscalizar as contas públicas encontra resistência, este não poderia ser diferente. A ideia foi muito criticada pela oposição, sendo o Conde de Baependi o seu mais ousado combatente, que em discurso público proferido no Senado asseverou o seguinte:

> Se o Tribunal de Revisão de Contas que se pretende criar se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas, antes de serem feitas, em todas e qualquer repartições, poder-se-ia colher dele proveito; mas sendo unicamente destinado ao exame das contas e documentos, exames que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento das despesas com os nele empregados.[595]

Porém, diante do teor discurso proferido nota-se que o próprio Senador Conde de Baependi não foi totalmente contrário à ideia da criação do Tribunal de Contas, pois admitiu que se tal órgão fosse criado para fiscalizar as despesas antes mesmo de elas serem feitas, dele poderia se tirar algum proveito, se o controle exercido fosse o prévio, que poderia ser assim eficiente no tempo para coibir os excessos eventualmente praticados pelas autoridades ordenadoras de despesa.

Entretanto, Pimenta da Veiga já pugnava por um órgão controlador das contas públicas no Brasil que examinasse a legalidade e a legitimidade das receitas e das despesas públicas contidas no orçamento aprovado, quando afirmara ser de suma importância

> a criação de um tribunal de contas, devidamente organizado, que examine e compare as despesas com os créditos votados, as receitas com as leis do imposto, e que prove com documentos autênticos, todos os movimentos, a aplicação e o emprego dos valores do Estado, e que enfim possa assegurar a realidade e legalidade das contas.[596]

Semelhantemente insistia na ideia da criação de um órgão controlador das contas o Senador Silveira Martins, quando expressamente defendia a necessidade de que se criasse

---

[595] FÉDER, João. **Erário: Dinheiro de Ninguém**. p. 6 - 7.
[596] CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários a Constituição Federal de 1988**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 2021.

> um Tribunal de Contas, composto de homens de ambos os partidos políticos para que os mesmos comparassem a lei dos créditos, as ordens e documentos que originaram as despesas ordenadas pelos Ministros, a fim de que o corpo legislativo aprove por lei a sua regularidade assim como aprovou os créditos.[597]

Contextualizando a questão do ponto de vista cronológico, mesmo que após a declaração da Independência do Brasil (1822) ter havido determinação expressa na Constituição Monárquica (1824) para que fosse criado no país um Tribunal denominado de Tesouro Nacional, ainda assim o sistema de controle não foi implantado à época.

A resistência era grande durante o Império, com muitas vozes se levantando contra a sua criação, a exemplo do Conselheiro Francisco Salles Torres Homem (Visconde de Inhomirim)[598] afirmar, em 1859, por ocasião da proposta orçamentária anual, que o Tesouro vinha cumprindo satisfatoriamente as funções de Tribunal de Contas, do que denota-se fosse despicienda a criação do órgão, mesmo que não houvesse a segregação de funções, como se isso fosse legal e moralmente possível de se exercitar a própria fiscalização.

Após a Proclamação da República (1889), durante o governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca, sob a orientação do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, foi promulgado o Decreto nº. 966-A, de 01 de novembro de 1890, criando o Tribunal de Contas da União – TCU. Porém, a Corte de Contas foi definitivamente institucionalizada e, após, expressa na Constituição de 1891. [599]

Entretanto, a sua efetiva instalação só ocorreu em 17 janeiro de 1893, graças aos esforços de Serzedello Corrêa, então Ministro da Fazenda de Floriano Peixoto, pois o próprio presidente receava a redução de seus poderes com a instalação do órgão fiscalizador. Na solenidade de instalação se fizeram presentes o primeiro presidente Manoel Francisco Correa; os diretores José Cunha Valle, Francisco Augusto de Lima e Silva e José Ignácio Ewerton de Almeida, além de Dídimo Agapito da Veiga, representante do Ministério Público junto ao TCU.[600]

---

[597] ALVES, Benedito Antônio *et al.* **Curso de Direito Financeiro Didático**. p. 132.
[598] FÉDER, João. **Erário: Dinheiro de Ninguém**. p. 87.
[599] ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Didático**. p. 132.
[600] TCU – Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>. Acesso em: 6 jun. 2018.

Por suas insistentes e vigorosas intervenções em prol da criação de um órgão que fiscalizasse as Contas Públicas do país, o então Ministro da Fazenda Rui Barbosa é hoje considerado o Patrono dos Tribunais de Contas do Brasil, inclusive tendo seu nome sido tomado por empréstimo para a criação do IRB – Instituto Rui Barbosa, braço científico que promove estudos, pesquisas e publicações voltadas ao aprimoramento do sistema de controle externo em todo o país.

Constata-se, pois, que o Tribunal de Contas em solo pátrio somente foi criado pelo Decreto n. 966-A, como se disse algures sob a égide do Governo Provisório da República de Marechal Deodoro da Fonseca, sendo, na verdade, entre nós, fruto da inteligência do grande jurista Rui Barbosa, que inspirado em ideias liberais, foi sem dúvida o seu maior idealizador e criador, que mesmo sendo à época o Ministro da Fazenda, ainda assim como ordenador direto das despesas do Tesouro Nacional decidiu de forma republicana e democrática pela sua fundação, tendo adotado o modelo Belga de controle prévio, mas com veto não absoluto da despesa.

Isso é tão verdade, que na exposição de motivos do encaminhamento para aprovação do Decreto n. 966-A, Rui Barbosa com sua singular maestria jurídico-vernacular deixou registrado a importância do órgão controlador das finanças da recém-instalada República, senão veja-se:

> À medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. [601]

Após sua implantação por norma infraconstitucional, logo em seguida, na Constituição Republicana de 1891, a qual também teve importante participação intelectual de Rui Barbosa em sua elaboração, o Tribunal de Contas é logo alçado à condição de instituição jurídica prevista constitucionalmente, e de lá para cá tem sua previsão assegurada em todas as constituições brasileiras.

Na sequência, trata-se, mesmo que, resumidamente, mas dada a sua importância das previsões expressas no tocante aos Tribunais de Contas, nas várias constituições a que o país já se submeteu. Portanto, veja-se.

---

[601] SÃO PAULO, Revista do Tribunal de Contas do Estado. n. 73, publicada em outubro de 1993. p. 2.

A Constituição Republicana de 1981, no seu título V, das disposições gerais, tratou-se pela primeira vez do Tribunal de Contas, contudo não o situando em nenhum dos poderes, ao prescrever no art. 89 daquela Carta Política, in litteris[602], em nota de rodapé. Importa aqui observar que todos os dispositivos legais, doravante inseridos nos comentos deste capítulo sobre os aspectos cronológicos constitucionais dos Tribunais de Contas foram obtidos em sua literalidade no sítio oficial do Senado Federal, para evitar-se desnecessária repetição que possa desbordar a estilística.

Como se constata, o controle adotado no Brasil era feito em cada caso concreto antes de realizada a despesa com a possibilidade de veto prévio, porém não absoluto e aferido *ex ante* de se adentrar ao mérito do caso concreto, tendo inclusive sido admitido desde àquela época o sistema que permitia o controle difuso de constitucionalidade de lei ou ato administrativo por qualquer juiz ou tribunal, incluído aí, sob influência do direito norte-americano, a atuação do Tribunal de Contas. Tratando do assunto, Pedro Lenza[603] deixa registrado que

> a partir da Constituição Republicana de 1891, sob a influência do direito norte-americano, consagra-se, no direito brasileiro, mantida até a CF/88, a técnica de controle de constitucionalidade de lei ou ato como indiscutível caráter normativo (desde que infraconstitucional), por qualquer juiz ou tribunal, observadas as regras de competência e organização judiciária.

Depois disso, a Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho, também previu no Capítulo VI, na Seção II, dos artigos 99 a 102, o Tribunal de Contas, não o situando em nenhum poder, mas como órgão de cooperação nas atividades governamentais, tratando de suas funções, composição e prerrogativas dos seus membros, que desde 1917 passaram a ser denominados ministros no âmbito federal e conselheiros no âmbito estadual e municipal.  Ao cuidar dessa organização e da

---

602 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 25 maio 2018. Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar 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 seus lugares por sentença.

603 LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 157.

composição da corte foram garantidas as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários, como se vê dos seus artigos 99 e 100 que assim dispõem.[604]

Dispõe ainda a Constituição de 1934, em seu artigo 101 e parágrafos que todos os contratos ligados á receita ou á despesa pública só serão perfeitos e acabados se registrados previamente junto ao Tribunal de Contas, adotando-se o controle misto (prévio e posterior), prevendo, também, pela primeira vez num texto constitucional, que a fiscalização financeira dos serviços autônomos também será feita pela corte de contas.[605]

Além disso, a Constituição Republicana de 1934, no seu artigo 102, confere a atribuição de o Tribunal de Contas apresentar parecer prévio das contas do Presidente da República antes de remetê-las ao crivo da Câmara dos Deputados, conforme ensina Dias Costa[606] ao registrar que

> com o advento da Constituição de 1934, o Tribunal de Contas adquiriu uma delimitação mais clara e precisa de suas funções, estando as mesmas consignadas expressamente nos arts. 99 e 102. Pela primeira vez foi fixada na Constituição da República a necessidade de registro prévio da despesa e a emissão de parecer prévio com referência às contas do Presidente.

De seu lado, a Constituição de 1937, outorgada três anos depois por Getúlio Vargas, mesmo com características político-autoritárias, ainda assim instituiu uma nova Corte de Contas, situando-o no Poder Judiciário. Seu teor assegura aos seus Ministros as mesmas garantias que gozavam os Ministros do Supremo Tribunal

---

[604] Art. 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.
Art. 100 - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.
Parágrafo único - O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

[605] Art. 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.
§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.
§ 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.
§ 3º - A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

[606] COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: Evolução e Principais Evoluções no Estado Democrático de Direito. p. 24.

Federal.[607] Assim, dispunha, literalmente no, abaixo transcrito, em nota de rodapé, artigo 114 da CR de 1937, sobre a jurisdição de contas e da fiscalização da legalidade dos atos administrativos.[608]

Com a queda do regime do Estado Novo, logo após a deposição de Getúlio Vargas do cargo de presidente, sob a égide do seu sucessor Eurico Gaspar Dutra foi promulgada a Constituição Brasileira de 1946, quando contempla normativos pertinentes aos Tribunais de Contas que se encontram inseridos principalmente nos artigos 22, 76 e 77. Veja-se, pois, na sequência desta pesquisa, no tocante a tais disposições, rápidos comentários adrede.

A primeira menção que se faz ao Tribunal de Contas é no capítulo destinado à organização da República dos Estados Unidos do Brasil, na condição de auxiliar do Congresso Nacional, sendo que a este competia a fiscalização financeira e a execução do orçamento da União.[609]

Ainda o artigo 76 e seus parágrafos da carta em comento estabelece a sede do Tribunal de Contas na capital da República e a sua jurisdição em todo o território nacional, bem como os critérios de nomeação e sabatina pelo Senado Federal. Dispõe também sobre as regras de sua composição, suas atribuições constitucionais, autonomia administrativo-funcional e ainda as garantias e prerrogativas de função aos membros com isonomia aos Juízes do antigo Tribunal Federal de Recursos, hoje equivalente aos Ministros dos Tribunais Superiores.[610]

Por fim, em relação à Constituição de 1946, a competência dos Tribunais de Contas encontrava-se expressamente prevista no artigo 77, tripartidas no

---

[607] CONTI, José Maurício. **Direito Financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo, Oliveira Mendes, 1988. p. 20.

[608] Art. 114. Para acompanhar, diretamente ou por delegação organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da república, com aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

[609] Art. 22 - A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

[610] Art. 76 - O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos.

§ 2º - O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

acompanhamento e fiscalização direta, ou por delegações criadas em lei, da execução do orçamento; no julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas e no julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.[611]

A Constituição de 1967, à época do regime militar, também mantém o Tribunal de Contas vinculado ao Poder Legislativo, confirma a sua jurisdição em todo o território nacional e a forma de sua constituição, consoante se vê das disposições contidas nos artigos 71 a 73, na seção VII, no capítulo VI, como se vê de seu teor normativo.

No art. 71 e seus cinco parágrafos complementares dispõem que a fiscalização financeira e da execução orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, o que será feito com o auxílio do Tribunal de Contas, estende-se também às autarquias. Contempla também o texto constitucional epigrafado na emissão de parecer prévio e o relatório final das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República (Chefe do Executivo nos tribunais subnacionais, por simetria), e estatui os instrumentos de fiscalização por meio de auditorias financeira e orçamentária, que seriam feitas por meio dos registros contábeis e de inspeções *in loco.*[612]

---

[611] Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas:
I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;
III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

[612] Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.
§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.
§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.
§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.
§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.
§ 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.

Também a Constituição de 1967 instituiu constitucionalmente o controle interno com o fim de criar condições favoráveis para a eficácia do controle externo e assegurar a regularidade da realização da receita e dos dispêndios públicos, bem assim acompanhar a execução dos programas de governo contidos nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), e, por fim, proceder-se à avaliação dos resultados alcançados pelos administradores públicos, verificando a execução dos contratos administrativos firmados, como se constata no artigo 72 e seus três incisos.[613]

Estatuiu ainda a Constituição de 1967 a sede na capital da União, a jurisdição em todo o território federal e a organização dos Tribunais de Contas, com autonomia administrativa e financeira tal qual aos Tribunais Judiciais, inclusive podendo compor-se de câmaras de julgamento e criar delegações e órgãos outros para auxiliar nas suas funções e descentralização dos seus trabalhos técnicos. Dispõe também que compete ao Presidente da República nomear os Ministros do Tribunal de Contas depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, estabelecendo os requisitos de cidadania (brasileiro nato); etário (maior de 35 anos); idoneidade moral (honesto) e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública (especialização e experiência na gestão pública), os quais terão as mesmas prerrogativas e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.[614]

A Constituição (Emenda Constitucional n. 1) de 1969, também manteve o Tribunal de Contas na topografia do Poder Legislativo e utiliza a constitucionalmente a nomenclatura Tribunal de Contas da União, que passa a ser conhecido pela sigla TCU. Também cria os Tribunais de Contas Municipais no Rio

---

[613] Art. 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:
I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;
II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;
III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

[614] Art. 73 - O Tribunal de Contas tem sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional.
§ 1º - O Tribunal exercerá, no que couber, as atribuições previstas no art. 110, e terá quadro próprio para o seu pessoal.
§ 2º - A lei disporá sobre a organização do Tribunal podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.
§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

de Janeiro e São Paulo que atendiam aos requisitos de população e rendas tributárias dentro do mínimo exigido.

Constata-se, pois, do teor dos registros anteriormente mencionados, que o Tribunal de Contas passou por sensível evolução nos textos constitucionais brasileiros no tocante ao exercício de sua missão de controle das contas públicas, e na fiscalização e acompanhamento da execução do orçamento. Entretanto, apesar de ter sido contemplado nas constituições pretéritas, desde o seu surgimento, de modo induvidoso é na Constituição Federal de 1988, a denominada Constituição Cidadã, que o Tribunal de Contas brasileiro recebe tratamento especial, do ponto de vista republicano e democrático. Tanto é verdade que não está subordinado a nenhum dos Poderes, mesmo estando topograficamente situado na seção que cuida do Poder Legislativo. Em que pese ser tido como órgão técnico de auxílio do Poder Legislativo em seu mister funcional de proceder ao julgamento político das contas públicas do Chefe do Poder Executivo, a ele o Tribunal de Contas não se subordina e nem mantém vínculo de dependência, posto ser órgão autônomo administrativo e financeiramente tratando, de viés expressamente constitucional, donde emana a sua independência e autonomia como se vê dos comentários contextuais feitos ao longo deste trabalho, que aqui não se aborta, desde já, para evitar-se prolixidez desnecessária.

Em prefação, contudo, merece registro especial o tratamento que a Constituição Federal de 1988, em especial nas disposições insertas nos artigos 70 *usque* 75, que de modo sistematizado e pormenorizado trata da competência do julgamento das contas de gestão[615] e contas especiais e da emissão de parecer

---

[615] BRASIL. ATRICON. **Diretrizes para o Aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil**. Resoluções da Atricon. Ap. Valdecir Pascoal e Valter Albano. Recife: Atricon, 2015. p. 20 - 21. A Atricon por meio de suas diretrizes para o sistema de contas adota os seguintes conceitos para os três tipos de contas da competência dos Tribunais de Contas brasileiros: **1) Contas de gestão:** contas dos administradores e responsáveis por recursos ou por contrair obrigações públicas, marcadas pela generalização da figura do prestador ou ordenador, aquele que movimenta os recursos financeiros da entidade ou do órgão, emitindo ordem de serviço, atestando a prestação de serviços e o fornecimento de mercadorias, assinando notas fiscais e recibos. Sujeitam-se a julgamento pelos Tribunais de Contas (artigo 71, II, CF); **2) Contas de governo:** contas globais, prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, cujo principal objetivo é a análise dos planos de governo e sua correspondente execução, sob os crivos contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial, havendo um complexo de atos permeados por determinadas balizas, quais sejam: os limites constitucionais e legais de planejamento e execução do orçamento e das finalidades públicas. Sujeitam-se a parecer prévio pelos Tribunais de Contas e a julgamento pelo Poder Legislativo (artigo 71, I, CF); **3) Contas especiais:** (tomadas de contas): procedimentos instaurados pela autoridade administrativa ou pelo tribunal, de ofício, para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas.

prévio no tocante às contas de governo (definidas no rodapé), bem como da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, e por decorrência, de todos os outros entes estatais dos Poderes e da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de todos os recursos do erário, e, especialmente, ao tratar da criação, composição, organização e competência dos Tribunais de Contas espraiados pelo Brasil, tanto no âmbito federal, quanto no estadual, distrital e municipal, assunto esse tratado com mais acuidade, em momentos oportunos, em espaços próprios reservados neste trabalho acadêmico.

## 4.3. CONCEITO DE TRIBUNAIS DE CONTAS

Ora, nada mais ajustado que registrar primacialmente a concepção externada por aquele que é um dos principais idealizadores da instituição de controle no Brasil e, por isso mesmo, atualmente conhecido como "patrono"[616] das Cortes de Contas brasileiras, o jurista Rui Barbosa, como consta da exposição de motivos[617] da proposta de criação do Tribunal de Contas, conceitua-o como o

> corpo da magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.[618]

Preconizava Rui Barbosa que deveria constituir o órgão de controle em um mediador independente, vigia com mão forte a obstar a perpetração de irregularidades financeiras por meio de veto oportuno, ou seja, acreditava que

---

[616] O IRB - Instituto Rui Barbosa, criado para homenagear Rui Barbosa hoje denominado o "patrono" dos Tribunais de Contas brasileiros, é uma associação civil fundada em 1973 pelos Tribunais de Contas do Brasil, sem fins lucrativos, de caráter nacional, atua como o braço do conhecimento científico e de pesquisas que contribuam para a melhoria permanente da organização, métodos e procedimentos de controles externo e interno visando o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil. IRB - Instituto Rui Barbosa. Disponível em: <https://www.irbcontas.org.br/>. Acesso em: 24 maio 2018.

[617] RUI BARBOSA. Exposição de Motivos. BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamentos dos atos concernentes à receita e despesa da República. 1ª Coleção de Leis do Brasil, vol. II, p. 3440, 1890. Disponível em http://www.senado.gov.br. Acesso em: 18 out. 2017.

[618] FREITAS, Ney José de; COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro.** Coord: FREITAS, Ney José de. Tribunais de Contas: Aspectos Polêmicos. Estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 152.

somente o exercício de um controle prévio[619] feito a tempo e modo, seria eficaz, ou como no pensar alemão “salvar a criança antes que ela caia no poço” ao ressaltar:

> Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou a prevaricação para as punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia como mão forte do primeiro sobre a Segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

Constata-se, pois, que Rui já sustentava antes mesmo da criação do Tribunal de Contas, que o órgão de controle deveria auxiliar tanto o Poder Legislativo (que aprova o orçamento) quanto o Poder Executivo (que opera o orçamento no dia a dia) no tocante à atividade financeira estatal. Contudo defendia uma Corte de Contas autônoma e forte no exercício de seu mister fiscalizatório, com independência e prontidão, pois se apenas julgasse as contas prestadas posteriormente, sua atuação seria tardia, omissa, inútil e impotente para coibir a prática de infrações.

Na concepção jurídico-vernacular aduz Silva que o Tribunal de Contas possui função bifurcada em fiscalizadora e julgadora ao aduzir tratar-se de

> órgão que, como representante do povo, é colocado na Administração Pública, a fim de coordenar e fiscalizar os negócios da Fazenda Pública, acompanhando a execução da lei orçamentária e julgando as contas dos responsáveis por dinheiro, ou bens públicos. Precisamente, porque se ressalta nele o poder de tomar contas dos encarregados da gestão financeira do país, e particularmente individualizado pela expressão de Contas.[620]

---

[619] Féder anota que “na própria Alemanha, paraíso intocável da auditoria governamental, ouvimos da palavra de Andreas Freirherr Von Gall, do Tribunal Federal de Contas, declarações interessantes e, por vezes, surpreendentes. Embora aferrado ao sistema de auditoria aplicado em seu país, ao ponto de definir economicidade, como sendo o fato de ganhar um marco no futuro, em lugar de procurar um centavo perdido no passado. Andreas Gall afirmou o seguinte: ‘é preciso achar como assessorar antes da tomada a decisão e, por isso, criamos a ‘fiscalização de ações previstas’, para tomar providências antes que a criança caia no poço”. O mesmo Féder utiliza expressão semelhante ao falar do controle *a posteriori,* quando aduz: “fiscalização executada sobre o cadáver”. Comum é nos debates ocorridos nos Plenários dos Tribunais de Contas brasileiros utilizar-se a expressão: “É melhor fazer uma biópsia que pode salvar o paciente, do que fazer a necropsia depois que ele morre”. In Féder, João. p. 104 - 105.

[620] SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

Para Alves e Gomes, mesmo que não se subordinem ao parlamento, “os Tribunais de Contas são órgãos colegiados, prepostos ou auxiliares dos Poderes Legislativos, encarregados de fiscalização e controle do orçamento, a quem cabe constitucionalmente julgar as contas dos responsáveis pelo erário”. [621].

Gualazzi ao corroborar o conceito do Tribunal de Contas aduz que o mesmo pode ser entendido como

> o órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeira orçamentária, em face dos três Poderes do estado, sem a definitividade jurisdicional.

O Tribunal de Contas é, em verdade, constitucionalmente tratando, um órgão garantidor dos direitos fundamentais, pois fiscaliza a movimentação financeira e patrimonial do Estado, bem como inspeciona os atos de gestão no tocante à atividade financeira do Estado, quadripartida em Receitas, Despesas, Orçamento e Crédito Público.

Não se olvide o importante conceito ofertado às letras jurídicas pelo eminente tributarista baiano, destacado mestre tanto quanto Rui o fora, Carlos Valder do Nascimento[622], para quem o Tribunal de Contas trata-se de um

> órgão que atua na linha auxiliar do Poder Legislativo, no exercício constitucional do controle externo. Dotado de autonomia financeira, técnica e administrativa, executa atividade de natureza meramente administrativa, em face da unicidade de jurisdição contemplada pelo direito positivo brasileiro. Assim, suas decisões não têm caráter jurisdicional, como aliás já tem decidido o Supremo Tribunal Federal.

Ainda, importante trazer à baila o conceito expressado pelo financista paulista José Maurício Conti[623], ao abordar o direito financeiro na Constituição de 1988, quando aduz que os Tribunais de Contas

> são órgãos previstos na Constituição, cuja função é basicamente auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração pública. O primeiro deles foi criado pelo Decreto n. 966-A, em 7 de novembro de 1890 [...].

---

621 ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso Didático de Direito Financeiro**. p. 149.
622 NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de Direito Financeiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 164.
623 CONTI, José Maurício. **Direito Financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1988. p. 20.

Não se olvide que outras definições são encontradiças na doutrina nacional, e internacional, contudo, no que basta ao estrito propósito deste trabalho científico, é certo que as características constantes na CF/88 devem ser consideradas para a definição do Tribunal de Contas, pois de seu comando, é possível constatar com clareza vítrea, que se trata de um órgão independente, instituído constitucionalmente para exercer a fiscalização financeira e patrimonial, prévia, concomitante e posterior, de todos os órgãos públicos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Desta sorte, merece registro especial, alfim, o fato inconteste de que a Constituição da República Federativa de 1988, de modo sistematizado e pormenorizado, trata como sendo da competência do Tribunal de Contas - seja ele da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, e por decorrência, de todos os outros entes estatais dos Poderes e da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de todos os recursos do erário.

## 4.4. NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Antes de ser fácil como possa prima facie parecer, tarefa árdua é entender a natureza jurídica da instituição, uma vez que a própria Constituição Federal de 1988 não a define, antes lhe atribui funções judicantes e ao mesmo tempo administrativas, no que se refere ao controle das contas públicas dos três Poderes da República e dos Órgãos estatais. Daí, é difícil afirmar-se com exatidão que o Tribunal de Contas pertence a esse ou aquele Poder.

Nesse contexto, para delinearmos a natureza jurídica do Tribunal de Contas, ou seja, afirmar com certeza o que significa a corte de contas no ordenamento brasileiro se faz relevante que se verifique também qual a natureza jurídica dos atos proferidos pelo mesmo, principalmente no seu mister constitucional de atividade-fim.

Dessa forma, no pertinente aos dispositivos fundamentais que regem o Tribunal de Contas da União, órgão que atua na órbita federal brasileira, e que por decorrência e simetria, aplicam-se às demais Cortes de Contas no âmbito Distrital, Estadual e Municipal, encontram-se inseridos na Constituição Federal de 1988,

donde se pinçam as expressões: “jurisdição”, “julga” e “judicatura”, de modo específico nos artigos 71, inciso II, e 73, *caput* e § 4º da Carta Política a viger.

Daí pode-se, apressadamente, concluir que se trata de um órgão judicante, como se Judiciário fosse, como ocorre em alguns países mundo afora, mesmo porque possui jurisdição em todo o território nacional, julga contas públicas prestadas pelos administradores, exercendo, portanto, funções típicas de judicatura. Entretanto, não se olvide que o Brasil adotou a jurisdição una, conforme a CF/88, no artigo 5º, inciso XXV, dispondo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito.”

A corrente doutrinária que defende o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas tem como principal argumentação o fato de a própria Constituição Federal de 1988 utilizar-se do termo técnico "julgar", o que conferiria uma parcela jurisdicional aos Tribunais de Contas, retirada da própria competência do Poder Judiciário.

Entretanto, do disposto no inciso XXXV, do artigo 5º, da Carta Magna, de que "a lei não excluirá da apreciação do Judiciário, lesão ou ameaça de direito", essa corrente aduz que a lei, em sentido estrito, não pode promover tal exclusão, contudo, a Constituição que pode o mais e o menos, pode excetuar certas matérias.

Surge então, a necessidade de se esclarecer as diferenças de jurisdição entre a atuação do Judiciário, a quem cabe a jurisdição única em sua função judicante precípua, e do Tribunal de Contas, a quem cabe constitucionalmente a jurisdição de contas de modo exclusivo.

Em sua tese doutoral, Pardini traça aspectos distintivos comparativos e as similitudes destas jurisdições, ao analisar os dispositivos constitucionais que regulam ambas, primeiro no que coincide (artigos 73 e 92, parágrafo único, da CF/88), quando assere que

> a Constituição define com precisão o espaço físico onde legitimamente será exercida a jurisdição do TCU: [...].
> Absolutamente coincidentes, os dispositivos relativos à jurisdição a ser exercida pelos Tribunais de Contas, de um lado, e pelo Supremo Tribunal Federal e pelos Tribunais Superiores, do outro. [624]

---

[624] PARDINI, Frederico. **Tribunais de Contas: órgão de destaque constitucional**. Tese (Doutorado em direito público). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1997. p. 138 - 139.

Sequencialmente Pardini trata dos traços distintivos no conteúdo de cada jurisdição, no que coincide, inclusive, com a independência de instâncias, ao aduzir conclusivamente que:

> É claro que o conteúdo da jurisdição dos Tribunais do Poder Judiciário difere do conteúdo da jurisdição dos Tribunais de Contas da União. O conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas, exercida com exclusividade, examina a legalidade, legitimidade e economicidade expressas pelos elementos e valores contidos na prestação ou na tomada de contas públicas; enquanto a jurisdição dos órgãos judicantes do Poder Judiciário, exercida, também, com exclusividade, examina a legalidade e, de certa forma, a moralidade relativas ao comportamento, direito e deveres das duas partes que compõe a relação processual. [625]

Num contexto constitucional decorrente das normas fundamentais pretéritas que vigeram no Brasil, asseveram os doutrinadores Nunes Leal e Seabra Fagundes que a própria Norma Fundamental promove essa exceção à regra quando confere às Cortes de Contas a competência para julgar as contas dos administradores públicos, e mesmo reconhecendo que os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário, aduzem que possuem funções judicantes típicas dos magistrados, ao julgarem, no mérito, as contas dos gestores públicos.[626]

Ora, nesse sentido, Seabra Fagundes[627], defendendo esta tese, esclarece que:

> a função judicante não decorre do emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a irregularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo.

Assim, com base nesse entendimento, a função judicante se dá exatamente quando o Tribunal de Contas julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas tomadas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, tal qual se acha

---

[625] PARDINI, Frederico. **Tribunais de Contas: órgão de destaque constitucional**. p. 139.
[626] FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 152.
[627] FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário.** p. 152.

inserida no texto constitucional de 1988. A exceção fica por conta das contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos) que são julgadas pelo Poder Legislativo respectivo, mas mesmo assim o julgamento fica condicionado a sói ocorrer após parecer prévio de natureza eminentemente técnica, emitido pelo Tribunal de Contas.

Contextualizando a questão, logo após julgar as contas de determinado gestor, isso no exercício de suas competências, oportuno e interessante indagar qual seria o limite para a reversibilidade das decisões dos Tribunais de Contas pelos órgãos do Poder Judiciário?

Neste cenário de dubiez, importa saber também a qual poder pertence ao Tribunal de Contas: se ao Judiciário, ao Legislativo ou ao Executivo, tendo em vista a tripartição dos poderes inserta na CF/88, decerto inspirada em Montesquieu, o que se faz, oportunamente, em espaço próprio a isso destinado. A propósito, na argumentação deve-se considerar que aos Municípios não é dado exercer o poder jurisdicional, pois não há Poder Judiciário Municipal, na organização das competências no bojo da Federação brasileira.

Entretanto, em virtude do citado artigo 5º, inciso XXXV, as decisões dos Tribunais de Contas podem ser submetidas ao crivo judicial, mas dentro de certos limites delineados pela Carta Constitucional, pois o Poder Judiciário não pode substituir o Tribunal de Contas nas suas competências constitucionais e nem, meritoriamente, julgar contas dos agentes públicos.

Ao revés de certo entendimento doutrinário, é certo que o Tribunal de Contas, a exemplo dos Tribunais de Justiça, não podem executar suas próprias decisões, pois só a justiça de primeiro grau o faz, o que também não é argumento o bastante para afastar a jurisdição especializada das Cortes de Contas. A exemplo disso, para exigir os valores das multas que aplica, por exemplo, o Tribunal de Contas da União não tem o poder para executá-las, não tem o poder de coerção, e por decorrência da jurisdição una, devendo valer-se da procuradoria pertinente (se da União, Estados, Distrital ou Municípios) para a competente execução do título que segundo a CF/88 é líquido, certo e exigível.

Ora, se o Tribunal de Contas for considerado órgão administrativo, como de fato o é, e suas decisões são eminentemente administrativas, sem poder coercitivo e sem o efeito da coisa julgada em decorrência da jurisdição una, o Poder Judiciário pode sim apreciar os atos, mas, adstrito a atender ao que se aplica à revisão dos

atos administrativos em geral, isto é, deve limitar-se à verificação da legalidade da decisão, sem alcançar a avaliação do poder discricionário da gestão do administrador público, ficando restrito à legalidade, pois senão estaria invadindo a competência constitucional expressamente atribuída aos Tribunais de Contas, nos processos[628] que são cotidianamente julgados por seu Pleno ou Câmaras nos limites de sua competência especial consignada na CF/88.

Não se olvide que a doutrina majoritária e a jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores, como se vê na sequência capitular, tem conferido natureza administrativa às decisões dos Tribunais de Contas, exatamente com fulcro no regramento disposto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988.

Daí, é certo e induvidoso, poder-se afirmar que à luz do ordenamento brasileiro, que adota o sistema da jurisdição una, ante o monopólio da tutela jurisdicional do Poder Judiciário em sua função precípua, permite-se concluir que as decisões administrativas dos Tribunais de Contas estão sujeitas ao controle jurisdicional, exatamente por se tratar de atos administrativos. A Corte de Conta não podem ter a pretensão de querer dar a última palavra a respeito da matéria julgada. Também o Judiciário não pode invadir a competência constitucional atribuída originariamente ao Órgão de Controle. Cada qual deve atuar na sua própria competência, sem imiscuir-se na competência de outrem.

---

[628] BRASIL. Associação dos Tribunais de Contas. Diretrizes para o Aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil**. Resoluções da Atricon**. Ap. Valdecir Pascoal e Valter Albano. Recife: Atricon, 2015. p. 19 - 23. Com base nas diretrizes da Atricon, os principais processos que são julgados na atividade jurisdicional dos Tribunais de Contas, cotidianamente, em que pese existirem localizadamente nomenclaturas sinonímias são relacionados a: 1) Atos de Gestão (aposentadorias, reformas, pensões e admissões de pessoal); 2) Concursos Públicos (procedimentos para seleção de servidores); 3) Contas de Gestão (da responsabilidade de todos os agentes públicos); 4) Contas de Governo (Parecer Prévio sobre as contas de responsabilidade dos chefes do Executivo); 5) Contas Especiais (Tomadas de Contas de responsabilidade de qualquer pessoa que causar dano ao erário); 6) Denúncias (comunicações feitas por qualquer cidadão ou outros autorizados para apurar fatos inconformes); Diligência (medida determinada pelo Relator para obter informações ou esclarecimentos instrutórios); 7) Medida Cautelar (de natureza provisória sob preenchimento de requisitos necessários (perigo da demora e dano irreversível); 8) Representações (comunicações feitas pelos agentes públicos acerca de indícios de irregularidades); 9) Recurso (forma pela qual as partes, os interessados ou o Ministério Público de Contas buscam modificar a decisão recorrida). In FREITAS, Juarez e MILESKI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas.** Brasília-DF, Atricon, 2013. p. 33 - 34. A esses tipos, com sequência de ordem numérica que se faz, acrescentam ainda: 10) Inspeções; 11) Auditorias; 12) Acompanhamentos; 13) Monitoramentos e; 14) outros Processos de acordo com a necessidade de fiscalização dos Tribunais de Contas.

Interessante auscultar a doutrina pátria. Dentre alguns expoentes desta corrente, destaca-se José Cretella Júnior[629] quando afirma categoricamente que “a Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas as suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa".

Nesta linha, José Afonso da Silva entende que as funções das Cortes de Contas são meramente administrativas, quando aduz que o Tribunal de Contas é um

> órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou da legalidade dos atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico [...]. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.

Na mesma esteira, esposa entendimento a administrativista Odete Medauar[630] ao afirmar que “nenhuma das atribuições dos Tribunais de Contas caracteriza-se como jurisdicional”.

Anui Bandeira de Melo ao esposar entendimento de que o Tribunal de Contas também possui apenas a função administrativa consistente em acompanhar a execução do orçamento e apreciar as contas dos responsáveis pelo erário, e não converge que o julgamento das contas possui natureza jurisdicional similar à proferida pelo Poder Judiciário, o que se constata da quando assegura que

> o Tribunal de Contas julga as contas, ou melhor, aprecia a sua prestação em face de elementos administrativo-contábeis, e, igualmente, a legalidade dos contratos feitos, bem como das aposentadorias e pensões. A Justiça Comum julga os agentes públicos ordenadores de despesas e os seus pagadores. E ao julgar os atos destes, sob o aspecto do ilícito penal ou civil, há de apreciar, também, os fatos que se pretendam geraram esses ilícitos. Repita-se, a função jurisdicional é de dizer o direito em face dos fatos. Jamais de apreciar fatos simplesmente. Mesmo se aceitasse como definitiva esta apreciação, não corresponderia a uma função de julgar. [631]

---

[629] CRETELLA JÚNIOR, José. **Natureza das Decisões do Tribunal de Contas**. Revista dos Tribunais. Ano 77. v. 631, maio 1988. p. 23.
[630] MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1993, p. 142.
[631] MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais. a. 81, v. 685, p. 7-14, nov. 1992.

O então Ministro Evandro Lins e Silva, ainda em seus comentários à Constituição de 1946, discrepando, inclusive, do entendimento explicitado em algumas decisões de tribunais superiores, com veemência negava a competência jurisdicional do Tribunal de Contas, quando aduzia que: [...] “repugna ao sistema constitucional vigente admitir o pretendido caráter jurisdicional dos atos do Egrégio Tribunal de Contas da União, impositivo de tais punições”.

Todavia, importante registrar o posicionamento do professor Arruda Alvim[632] no pertinente à análise do mérito da prática do ato administrativo pelo Judiciário, quando leciona que

> o Judiciário não pode adentrar aquele juízo, aquela esfera de liberdade típica e própria do Administrador, e, desde que este juízo tenha sido realizado dentro do espectro possível do exercício dessa liberdade, vale dizer, desde que exercida esta liberdade, pelo Administrador, dentro do âmbito da lei, não há a possibilidade de alteração do ato.

Destarte, importa consignar que o magistrado, ao julgar o caso concreto que lhe é submetido, jamais poderá sobrepor-se a análise do mérito de conveniência e oportunidade que é próprio dos Tribunais de Contas ao analisar as contas prestadas pelo gestor, uma vez que as Cortes de Contas exercem atribuições autônomas que decorrem de mandamento constitucional. Só lhe cabe verificar se o julgamento atendeu as formalidades procedimentais decorrentes do regime constitucional e infra.

Considerado o Estado Democrático de Direito não se pode tolerar intromissões indevidas na competência da Corte de Contas, sob pena de restar enfraquecido e nulificado o sistema no qual se insere o órgão controlador em suas relevantes atribuições constitucionais no controle do gasto público em todo o território nacional, cuja missão de vigilância do erário é extremamente importante ao fortalecimento da Democracia e da República, exatamente como advertira seu idealizador e instituidor Rui Barbosa, pois que, reduzido ao isso, seria prescindível, inclusive, a criação do Tribunal de Contas, por caracterizar-se num aparato burocrático inútil. Se se tratasse de mera instância intermediária sem solução definitiva da matéria de sua competência, tratar-se-ia de um dispêndio público

---

[632] ALVIM, Arruda. **Os limites existentes ao controle jurisdicional dos atos administrativos**. São Paulo: RT, 2000, v. 99, p. 152.

totalmente inepto e desnecessário, que só atravancaria a solução procedimental no tocante aos processos administrativos de tomada de contas daqueles que porventura danificaram o erário, na contramão da desejada celeridade processual de tão má afamada morosidade.

Tratar-se-ia de flagrante retrabalho ableptico e despiciendo, custoso ao erário, mesmo porque a decisão especial que julga contas se utiliza da estatística, que denota necessário conhecimento profundamente técnico para o mister que transcende as fronteiras do cabedal das ciências jurídicas, adentrando a multi e interdisciplinaridade científica, como a matemática, economia, contabilidade, engenharia, ou as de atinência ao trabalho de auditoria. A respeito da avaliação da prova estatística a fundamentar a decisão dos tribunais administrativos e judiciais, com exatidão observa Fonseca que

> o uso da estatística tem contribuído para o discurso racional envolvendo assuntos de interesse público. Esse uso tem sido feito por economistas, cientistas sociais, geneticistas, epidemiologistas, engenheiros físicos, biólogos e outros profissionais, atuando como testemunhas ou técnicos dentro de suas respectivas especialidades. Os juízes nem sempre têm disposição e habilidade para apreciar números. Isso pode ser uma deficiência dos cursos jurídicos que ainda não descobriram os números como instrumentos de argumentação jurídica. [...] a falta de assistência adequada pode fazer que bons modelos estatísticos sejam sumariamente rejeitados, ou deficientes modelos sejam acolhidos sem a devida crítica". [633]

A revisão meritória das decisões das cortes de contas não pode ser tolerada, mesmo porque, para a análise e julgamento das contas, sequer precisa o Tribunal de Contas ser provocado para agir, pois não dormita em inércia e somente ele possui jurisdição administrativa especializada para tal desiderato (julgar contas e apreciar a legitimidade de atos praticados na gestão do erário e na proteção do patrimônio público), por decorrência da norma contida na letra da própria Constituição da República, norma fundamental sobre a qual está soberana e democraticamente erigido toda a ordem jurídico endógena.

Essa concepção não é nova, vem desde explicitação evidente concebida pelo importante jurista Pontes de Miranda, exímio comentarista das constituições

---

[633] FONSECA, Antonio. **Papel dos tribunais de contas administrativos e sistema judicial.** Revista de Informação Legislativa. Brasília-DF., a. 35. n. 137. Jan/mar, 1998. p. 67.

pátrias pretéritas, quando ao tocante da competência constitucional dos Tribunais de Contas observa com singular acuidade que

> desde 1934, o Tribunal *é corpo de julgamento,* embora, quanto aos crimes, continue a não ter jurisdição; **mas julga contas, o que é da máxima importância**. **Desde 1934, a função de julgar contas está claríssima, no texto constitucional**. **Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois. Tratar-se-ia do absurdo *íbis in idem.* Ou o tribunal julga ou não julga** (...). Tal jurisdição exclui a intromissão de qualquer juiz na situação em que se acham, *ex hypothesi,* os responsáveis para com a Fazenda Pública.
> Não pode, assim, o legislador ordinário negar o valor de sentença às decisões dos Tribunais de Contas, em relação aos responsáveis por dinheiros públicos.[634] Sem grifos originais.

Como se pode constatar vetusta é a discussão. Não é de hoje que as decisões dos Tribunais de Contas são analisadas pelas Cortes Superiores, que sempre as resguardam, mesmo que não se refira a relatoria à expressão jurisdição. Exemplo disso, de há muito anotou o então Ministro D'Ávila, do antigo Supremo Tribunal de Justiça:

> Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insubstituível de revisão na via judicial a não ser quanto ao seu aspecto formal ou tisna de ilegalidade manifesta.[635]

E não só os Tribunais Superiores, pois também a matéria já foi deveras apreciada por Tribunais Estaduais, na esteira do entendimento superior. Veja-se:

> Ação declaratória de nulidade dos efeitos de acórdão do Tribunal de Contas – extinção do processo sem julgamento do mérito.
> Irresignação – Analise questão meritória. Impossibilidade – desprovimento. As decisões dos Tribunais de Contas só poderão ser impugnadas judicialmente quando despontar manifesta ilegalidade ou irregularidade formal grave no procedimento administrativo que resultou na formação do título, não podendo o Poder Judiciário se adentrar na questão meritória, inteligência do art. 71, § 3º, da CF.[636]

---

[634] MARANHÃO, Jarbas. **Tribunal de Contas e Poder Judiciário.** Brasília, Revista de Informação Legislativa. Ano 27, n. 107. jul./set. 1990. p. 162.
[635] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. Acórdão nº. 7.280. Relator: D'Ávila. **Revista Supremo Tribunal de Justiça**. 30, p. 395.
[636] BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba. Apelação Cível nº 99.005452-6. Relator Desembargador Antônio de Pádua Lima Montenegro. **Boletim Informativo [do] Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.** João Pessoa, PB, 2000. a. 04. n. 18.

Ainda em aporte doutrinário no que interessa ao contexto aqui tratado, até mesmo com arrimo nas decisões pretorianas, Seabra Fagundes, tempos depois, com base nas conclusões tecidas por Pontes de Miranda sobre o julgamento de mérito definitivo dos Tribunais de Contas sem comportar qualquer imiscuição argumenta que

> o teor jurisprudencial das decisões, nesses casos, se depreende da **própria** substância delas; não do emprego da palavra **julgamento** pelos textos do direito positivo. Resulta do **sentido definitivo** da manifestação da Corte , pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar à nova interpretação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento seria mero e inútil formalismo, restando inexplicável a mobilização, para fazê-lo, de um órgão altamente qualificado pelos requisitos de investidura e garantias dos seus membros (...), as **Cortes de Contas decidem conclusivamente.**[637] Negritos no original mantidos.

Seabra Fagundes nos comentários acima aduzidos, no texto original completo, para encerrar a locução, transcreve na sequencia, *ipsis litteris* exatamente a concepção externada por Pontes de Miranda ao comentar a Constituição de 1946 e 1967, como se viu retro, no tocante à impossibilidade de novo julgamento pelo Judiciário do mérito das Contas já julgadas pelo Tribunal de Contas, posto que isso caracterizaria absurdo *bis in idem,* concluindo conclusivamente com veemência que

> ao poder Judiciário não compete rever as manifestações das Cortes de Contas, nesse particular, senão acolhê-las como elemento válido, já assente, para favorecer ou comprometer aquele que vá, ou seja chamado a juízo, em torno de dinheiros ou valores públicos em geral, confiados à sua gestão ou guarda.

Costa Júnior[638], que também se debruça a estudar a matéria, traz à colação importante dedução sobre a eficácia de coisa julgada nas decisões dos Tribunais de Contas no julgamento das contas dos gestores públicos, assim concluindo:

> quando se tratar de competência dos Tribunais de Contas ditadas pelo art. 71, II, da Constituição da República, ou seja, de sua função jurisdicional, o Poder Judiciário não poderá rever suas decisões quanto ao mérito. A revisibilidade judicial das dos Tribunais de

---

[637] FAGUNDES, Seabra. **Os Tribunais de Contas na Estrutura Constitucional Brasileira.** Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília. DF. vol 10. n. 20. dez. 1979. p. 82.
[638] COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. **As Funções Jurisdicional e Opinativa do Tribunal.** p. 110.

> Contas somente se dará quando estiverem elas contaminadas pelo abuso de poder ou manifesta ilegalidade. A decisão do Tribunal de Contas, portanto, somente deixará de prevalecer quando o procedimento violar a inafastável garantia do devido processo legal ou a decisão contiver manifesta ilegalidade.

Dúvida não há que nos julgamentos especializados realizados pelo Tribunal de Contas, essencialmente, quando julga contas em proteção ao erário, há avaliação de mérito, o que impede, por conseguinte, a revisão do julgamento meritório pelo Poder Judiciário das contas julgadas por quem possui o expresso e claro juízo constitucional para tal desiderato, que de tanta clareza prescinde de interpretação e mergulho hermenêutico, uma vez tratar-se a *juris dictio* do julgamento de contas exceção do monopólio da função jurisdicional do Poder Judiciário, o que impede, inclusive, a revisibilidade judicial.

O próprio STF já se manifestou neste sentido, decidindo sobre os estreitos limites do poder de revisão das decisões emanadas das cortes de contas pelo Poder Judiciário, no julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos, de onde promana-se que a competência é exclusiva dos Tribunais de Contas, "salvo nulidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade".[639]

Também, semelhantemente, pronunciou-se o STJ ao pronunciar que: "o Tribunal de Contas da União, quando da tomada de contas dos responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insuscetível de impugnação na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou ilegalidade manifesta."[640]

Do mesmo modo, em outra ocasião que apreciou a rescisão da decisão do Tribunal de Contas, no tocante ao exercício do controle judicial do *decisum,* assim decidiu o mesmo STJ:

> É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindi-la é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas.[641]

---

[639] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE-55.821, RTJ 43/151. Disponível em: <http//www.stf.jus.br/portal/processo/verProcesso...tipoApp>. Acesso em: 25 maio 2018.

[640] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Processo STJ - MS-6960, DJ 27.08.59. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos>. Acesso em: 25 maio 2018.

[641] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 8970/SP – 1ª Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Diário da Justiça, 09.03.93, p. 2533.

Por tudo isso, não resta nenhuma dúvida, que à luz do ordenamento constitucional, em observância ao disposto no inciso XXXV, artigo 5º, da Constituição Federal, qualquer decisão dos Tribunais de Contas, de natureza administrativa, mesmo que relativa à apreciação de contas dos gestores públicos pode ser submetida ao reexame do Poder Judiciário, se acaso o prejudicado comprovar ter havido lesão ao seu direito, ante qualquer irregularidade formal ou manifesta ilegalidade, tais como: o descumprimento da lei no julgamento especializado, descabo ao devido processo legal, falta de citação válida, inobservância dos constitucionais princípios da ampla defesa e do contraditório, ou qualquer outra constatação nesse sentido. Em caso desse jaez, por consequente lógico, não havendo, em tais decisões, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos que são inerentes aos atos jurisdicionais, em seu poder de jurisdição una, pode o Judiciário revê-la, posto conter em sua forma mácula insanável.

Diante da equivocidade que permeia a questão, permita-se buscar socorro na produção textual impecável de Rosas, ao tratar dos aspectos jurisdicionais na competência dos Tribunais de Contas, quando analisa excertos conclusivos contidos em votos de expoentes membros do Supremo Tribunal Federal expressando entendimento sobre a irreversibilidade das decisões das Cortes de Contas na apreciação até mesmo das contas do Poder Judiciário e a sua revisão tão somente no que atine ao aspecto formal . Veja-se:[642]

> No S.T.F. asseverou o Ministro Rafael de Barros Monteiro que as decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal, palavras corroboradas na mesma assentada pelo Min. Djaci Falcão, considerando essas decisões com força preclusiva (R.E. 55.821 – R.T.J. 43/151). Ainda quando o ato administrativo seja praticado pelo Tribunal de Justiça não ficará imune à apreciação do Tribunal de Contas com competência para isso. (R.E. 47.390 – R.T.J. 32/115, bem como com o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas dos Três Poderes, inclusive Legislativo (art. 70, § 3º - Const.) assim interpretado pelo S.T.F. na Representação 764 do Espírito Santo (R.T.J. 50/245).

Corrobora ainda os esclarecedores comentários de Rosas sobre aspectos relevantes do teor de julgados da Corte Excelsa no respeitante à matéria, que não

---

642 ROSAS, Roberto. **Aspectos jurisdicionais na competência dos Tribunais de Contas**. Revista dos Tribunais de Contas do Distrito Federal. Brasília, n. 1, 1975. p. 109.

nega a competência constitucional aos Tribunais de Contas para examinar a regularidade intrínseca das contas prestadas pelos responsáveis, mas restringe-a, no sentido de que não ultrapasse a competência delineada constitucionalmente. Neste propósito, acrescenta que

> em outro julgado do Pretório Excelso (MS nº 16.255, R.T.J. 38/245) o relator Ministro Lins, ainda que restringindo o âmbito da função jurisdicional do Tribunal de Contas, não negou a sua competência constitucional, afirmando que, "tudo quanto ultrapassa este limitado objeto de exame de regularidade intrínseca das contas prestadas pelos responsáveis, refoge à competência jurisdicional restrita, e inampliável por lei, do Tribunal de Contas. Só que toca a este exame, já para liberar o responsável, já para declará-lo em alcance, constitui decisão jurisdicional definitiva, a cavaleiro e qualquer revisão judicial", afirmou o eminente magistrado. No mesmo passo acentuaram os Ministros Aliomar Baleeiro e Carlos Medeiros Silva em aresto da Corte Suprema (MS nº. 15,831. R.T.J. 37/462).

Diversos doutrinadores já se posicionaram a respeito de serem meritoriamente imutáveis as decisões dos Tribunais de Contas. Exemplo disso, Gualazzi registra o pronunciamento de Anhaia Mello, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no que reprisa e anui Fernandes, ao asserir que

> de nada adianta um corpo de auditores a fazer exames de contabilidade, a acompanhar a execução orçamentária, a visar balanços e balancetes, se esses procedimentos meramente instrutivos e interlocutórios não ensejarem por parte do Tribunal uma decisão definitiva e operante.[643]

Decerto que não se pode obliterar possua o Tribunal de Contas em sua missão constitucional o juízo próprio, a jurisdição privativa no tocante às contas de gestores em alcance ou alcançados, seja denominada "jurisdição especializada" que alguns contestam, ou simplesmente "jurisdição" como querem outros (filia-se aqui ao termo jurisdição constitucional especializada de contas). Nesse sentido assere Jappur que

> a jurisdição de contas é o juízo constitucional de contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para

---

643 *Apud.* GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: RT, 1991. p. 203.

> rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os liberar. Essa função é própria e privativa do Tribunal de Contas.[644]

Não se olvide que uma República que pauta pelo Estado Democrático de Direito deve inexoravelmente possuir um aparelhamento organizado de controle externo para evitar-se que os agentes públicos sejam tentados a tratar a coisa pública como se privada fosse, no que seria reinante um cenário de descontrole que poderia beirar o regime absolutista e patrimonialista. Por isso mesmo aduziu Ayres Britto[645] em recente manifestação que “os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração”.

Corrobora de igual modo, no que importa registrar, o entendimento do Ministro Celso de Mello, do STF, em Suspensão de Segurança n. 1309-9[646], quando susta os efeitos da Liminar concedida pelo Desembargador Celso Guedes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro do MS n. 724/98 que impunha interdição genérica ao exercício da atividade de controle do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em processo licitacional eivado de insubsistências viciosas nulificantes que havia sido sustado pelo TCERJ, sendo entendendo o

---

644 JAPPUR, José. **Jurisdição do Tribunal de Contas**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n. 3. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 26 maio 2015.

645 BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br.> Acesso em: 9 jun. 2018.

646 Aponta o Ministro Celso de Mello: Essa interdição genérica, fundada na liminar mandamental em causa, parece ofender a competência institucional do Tribunal de contas, por neutralizar, indevidamente, o desempenho da insuprimível atribuição fiscalizadora que, às Cortes de Contas, assiste no sistema de direito constitucional positivo vigente no Brasil especialmente se considerarem os paradigmas ético jurídicos que devem pautar a atuação do Poder Público. É preciso ter a percepção de que a nova Constituição da República ampliou, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distanciados do modelo inicial consagrado na constituição Republicana de 1891 - que limitava a sua atuação à mera liquidação das contas da receita e despesa e à verificação de sua legalidade ( art.89) - foram investidos, agora, de poderes mais amplos que ensejam, em tema de controle externo, a possibilidade de ampla fiscalização das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta, cabendo-lhe, bem por isso, "assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade"(CF, art. 71, IX), sustando, quando for o caso, se não atendidas, "a execução do ato impugnado". (CF, art. 71, X). A atuação do Tribunal de Contas, por isso mesmo, assume importância fundamental no campo do controle externo. Como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, os Tribunais de Contas tornam-se instrumentos de inquestionável relevância na defesa dos postulados essenciais que informam a própria organização da Administração Pública e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade. Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo ordenamento constitucional, propicia, em função da própria competência fiscalizadora outorgada aos Tribunais de Contas, o exercício, por esses órgãos estatais, de todos os poderes - explícitos ou implícitos - que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhes foram cometidos”.

ministro que o ato interditório do TJRJ, consoante se vê dos excertos colacionados no rodapé, ofendia a competência constitucional extremamente ampliada no atual regime constitucional, mediante insuprimível ação fiscalizadora do Tribunal de Contas, o que fundamentou fosse concedida a suspensão e se autorizasse a continuidade insuprimível da atividade de fiscalização a tempo e modo da Corte de Contas fluminense.

Outro aspecto extremamente importante no tocante à jurisdição ou competência do Tribunal de Contas é a decisão do STF de que pode a Corte de Contas apreciar, inclusive, tão importante matéria que é a constitucionalidade, via controle difuso, de leis e atos emanados do Poder Público, não há como não reconhecer tenha o Tribunal de Contas a competência emanada da Constituição Federal de julgar as contas e os atos compreendidos na sua jurisdição de contas especializada. E o Pretório o fez por meio da Súmula 347, *in verbis: "*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público".[647]

Ora, pois, se emana da Constituição da República a expressa competência *ratione materiae* dos Tribunais de Contas e não há palavras expletivas no texto magno, essa vetusta controvérsia não mais deve prevalecer, posto que a jurisdição do Poder Judiciário é inconteste, como o é também a do Tribunal de Contas, como bem assere Vasconcelos – no que não se pode deixar de anuir ao seu entendimento – quando aduz que

> parta de onde partir, o insulto à ordem jurídica e aí está o Poder Judiciário para reparar a lesão sofrida pelo titular do direito, o que não exclui a competência [do Tribunal de Contas] *ratione materiae* para decidir assunto de sua exclusiva competência. A controvérsia cessou em 1934. Não há palavras ociosas na Constituição.[648]

De todo o exposto, pode-se concluir sem laivo de dúvida que o Brasil adota *ex vi* de sua ordem jurídica a jurisdição una, produto da competência constitucional induvidosa do Poder Judiciário, por meio de sua função precípua, de dizer a última palavra com o escopo de reparar qualquer ameaça ou lesão sofrida pelo titular do

---

[647] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2149>. Acesso em: 26 maio 2018.
[648] MARANHÃO, Jarbas. **Tribunal de Contas e Poder Judiciário**. p. 162.

direito reclamado no caso concreto que lhe é submetido. É o Judiciário a instância definitiva onde ocorre a resolução de qualquer litígio.

Do mesmo modo e pelas mesmíssimas razões, também de forma indubitável, por força das disposições constitucionais aplicáveis à espécie, diante da competência *ratione materiae* cabe aos Tribunais de Contas, que possuem natureza constitucional*,* decidirem sobre assuntos específicos que digam respeito à sua competência, incluindo-se nesse rol o juízo constitucional cognitivo de contas, não se autorizando nada, nem ninguém, imiscuir-se do desempenho da sua claríssima e real função de conteúdo jurisdicional em razão da matéria (contas), militando a Corte de Contas em função de natureza especial *sui generis* de julgar o mérito das contas dos responsáveis públicos, com conclusividade irretocável por outra jurisdição, consoante autoriza a CF/88.

## 4.5 FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas, sem dúvida, no tocante às suas funções, são órgãos fiscalizadores e controladores das contas prestadas pelos gestores de todos os Poderes da República, emitindo parecer prévio sobre umas contas julgando outras das prestadas pelos demais agentes públicos.

Extrai-se essa conclusão da literalidade do próprio texto constitucional, ao dispor em seu artigo 71 que o Tribunal de Contas da União auxilia o controle externo a cargo do Congresso Nacional, enumerando as suas competências ao longo de onze incisos, no contexto da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial.

Pois bem, mas o que é Controle Externo de que trata a CF? Em resposta, no âmbito desta pesquisa adota-se o conceito de Mileski, anuído por Freitas, para quem Controle Externo é

> a competência fiscalizadora exercida pelos Tribunais de Contas, nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, além daqueles definidos como fiscalizados em sentido amplo.[649]

---

[649] MILESKI, Hélio Saul. O Controle da Gestão Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p. 297 - 299.

Abstraindo o *iter* percorrido pelo *mens legislatoris* de 1988, que confere induvidosamente maior visibilidade institucional às Cortes de Contas, ampliando sobremaneira os sistema de controle brasileiro, o Ministro Celso de Mello, do STF, ao proferir voto no julgamento da Medida Cautelar (ADI 215/PB), mediante aprovação unânime, sustenta na sua fundamentação que

> a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da República. A atuação dos Tribunais de Contas assume, por isso, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância.[650]

Pois bem, desta elasticidade contemplativa da norma fundamental atribuída aos Tribunais de Contas, dentre as diversas funções enumeradas em sua competência constitucional, estão, principalmente, as de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, julgar as contas prestadas pelos gestores da administração direta, indireta, fundacional e autárquica e apreciar os atos de admissão e concessão de aposentadoria dos servidores de todos os Poderes e órgãos públicos, no tocante à sua legalidade, e ainda por meio de inspeções e auditorias tipológicas examinar atos inconsistentes ou irregulares e ainda proceder-se à tomada de contas daqueles que ocasionam dano ao erário.

Sob o pálio do administrativista brasileiro Meirelles percebe-se a independência orgânica atribuída ao Tribunal de Contas e a equiparação de agentes políticos na condição funcional de seus membros, ao aduzir que é no controle externo da administração financeira, orçamentária e gestão fiscal que se inserem as principais atribuições dos Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e Municípios, conceituando-os como “órgãos funcionalmente independentes e seus

---

650 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF – ADI: 215 PB, Relator: Min. CELSO DE MELLO. Data de Julgamento: 07/06/1990, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 03-08-1990 PP-07234 EMENT VOL – 01588-01 PP-00028. Votação Unânime. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/.../medida-cautelar-na...adi-215-pb/inteiro-teor-103103038>. Acesso em: 8 jun. 2018.

membros integram a categoria de agentes políticos, inconfundíveis com os servidores das respectivas instituições".[651]

Traz à memória Fernandes que, pedir contas do responsável por dinheiro público, ou seja, o que se denomina accontability nos dias atuais, é direito fundamental do cidadão de há muito tempo reconhecido. Não é à toa que a Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, definiu que a "a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração".[652]

Apesar de exceções em que o próprio governo "controlava" seus atos, no cenário mundial, normalmente o controle externo, de modo tradicional, desde a mais remota antiguidade sempre foi exercido pelo Poder Legislativo, como já se viu algures nos excertos históricos, e de que, a propósito, registra Ferreira Filho que

> tradicionalmente o Legislativo é o poder financeiro. De fato, às câmaras, ditas legislativas, por tradição ou data do medievo, compete autorizar a cobrança de tributos, consentir nos gastos públicos, tomar contas dos que usam do patrimônio geral. Na verdade, o poder financeiro das câmaras é historicamente anterior ao exercício, por elas, da função legislativa.[653]

Como se vê no teor já tratado preteritamente neste trabalho de pesquisa, no Brasil, desde a Constituição Republicana de 1891, tratou-se do Tribunal de Contas e de suas funções, que em seu artigo 89, sobre a matéria, prelecionava:

> 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 seus lugares por sentença.

Antes de se prosseguir, importa consignar que no tocante à função dos Tribunais de Contas, na atualidade, enquanto sistema de controle externo, constitucionalmente instituído, na prática cotidiana desdobra-se em fiscalizadoras, inspecionadoras, auditórias, consultivas, informativas, judicantes, sancionadoras,

---

[651] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 699.
[652] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil:** Jurisdição e Competência. p. 37.
[653] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 18 ed.. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 138.

corretivas, normativas, de auditoria e de ouvidoria, ao exercerem as tipologias de controle (prévio, concomitante e posterior), em que pese possa surgir discrepância conceitual, mas que em nada tem mudado o cotidiano das Cortes de Contas.

Como já visto algures, para contextualizar aqui, revisita-se Plácido e Silva, que em seu conhecido dicionário vernacular jurídico, ensina que o tribunal de contas "é órgão fiscalizador dos negócios públicos e da execução do orçamento e julgador das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos".[654]

Para que não se arrime somente num dicionário, visita-se exemplar do jurídico editado sob a tutela da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, planejado, organizado e redigido por seu então presidente Othon Sidou, que no tocante ao Tribunal de Contas, umbilicalmente ligado do Direito Financeiro, assenta tratar-se de "órgão colegiado vinculado ao Poder Legislativo, encarregado de exercer o controle externo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial pública".[655]

Da doutrina nacional posta, ao tratar-se das funções dos órgãos de controle, majoritariamente deduzem que as funções dos Tribunais de Contas consistem em fiscalizar e controlar o orçamento, exercer o controle externo da administração, da gestão fiscal, da gestão financeira, e por desdobramento lógico-racional proceder-se à fiscalização da administração em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, auscultando a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, como também as funções de orientação, na sua atuação pedagógica. A par disso, na voz abalizada do administrativista Cretella Jr. os Tribunais de Contas são órgãos colegiados, prepostos ou auxiliares dos Poderes Legislativos, com as funções de fiscalização e controle do orçamento.[656].

Ainda, é importante registrar o entendimento do financista paulista José Maurício Conti, ao abordar o direito financeiro na Constituição de 1988, quando

---

654 SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 734.
655 SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico.** Academia de Letras Jurídicas. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. p. 859.
656 CRETELLA JÚNIOR, José. **Manual de Direito Administrativo**: curso moderno de graduação. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 55.

registra que os Tribunais de Contas exercem função de controle externo da administração pública. [657]

Do mesmo modo, o consagrado Hely Lopes Meirelles expressa seu entendimento, aduzindo que no controle externo da administração financeira, orçamentária e agora na gestão fiscal, é que se inserem as principais atribuições dos nossos Tribunais de Contas, como órgãos independentes, mas auxiliares dos Legislativos e colaboradores dos Executivos.[658]

Num misto de atribuições constitucionais e administrativas, entende Pinto Ferreira que as funções dos Tribunais de Contas se traduzem na fiscalização da administração em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, auscultando a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Em completude, Pinto Ferreira afirma o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar do Poder Legislativo e lhe cabe, também, a função de orientação, sem qualquer subordinação. Pratica atos de natureza administrativa, que se referem, basicamente, à fiscalização.[659]

Nessa esteira de pensamento, para Carlos Valder do Nascimento[660], o Tribunal de Contas tem a função administrativo-constitucional de controle externo, destituída de jurisdicionalidade, por conta da unicidade de jurisdição.

Mesmo que tenham a função de órgãos auxiliares do Poder Legislativo, ao emitirem o “parecer prévio” sobre as contas de governo, ainda assim essa condição não significa de forma nenhuma esteja o Tribunal de Contas submisso àquele poder. A propósito, o constitucionalista Moraes[661] ressalta que os Tribunais de Contas apesar de auxiliarem o Legislativo não são meros órgãos auxiliares, quando aduz que

> o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização (...) sendo integrado por nove ministros que exercerão suas atribuições em todo

---

[657] CONTI, José Maurício. **Direito Financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1988. p. 20.
[658] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33.. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 706.
[659] FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 352.
[660] NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de Direito Financeiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 164.
[661] MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. pp. 1180 - 1181.

> o território nacional, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ, sendo, portanto, vitalícios, inamovíveis e tendo em seus subsídios a garantia da irredutibilidade, aplicando-se-lhes quanto à aposentadoria e pensão, nos termos da Emenda Constitucional n. 20/98, as normas constantes do art. 40 da Constituição Federal. Observe-se, por fim, que o Tribunal de Contas, conforme entendimento sumulado[662] pelo STF, pode no exercício de suas atribuições apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público.

Entretanto, a afirmação de que o Tribunal de Contas tem função secundária de órgão auxiliar do Poder Legislativo é polemizada, pois apesar de auxiliarem o Legislativo, não são a esses subordinados e nem seus auxiliares subservientes como pretensiosamente esposam alguns, mediante discursos desprovidos de cientificidade jurídica. Não é caso.

Realmente, quando se analisa o texto constitucional atualmente em vigor que trata da matéria, a concepção *prima facie* é de que o Tribunal de Contas tem função de um mero auxiliar do Legislativo, o que certamente não pode prevalecer, haja vista que o texto expressamente contido no *caput* do artigo 71 dispõe que o controle externo a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, na preceituando nem neste e nem em nenhum outro dispositivo que este seja órgão auxiliar daquele, com caracteres de subordinação como alguns insustentavelmente defendem.

Expressando pensamento divergente de Cretella Jr. a administrativista Odete Medauar, assevera que a corte de contas não é auxiliar do Legislativo em sua função estatal fiscalizadora independente, em razão das próprias normas constitucionais, e compreende essa função o exercício do controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização.

Diz a autora, inclusive, tratar-se mesmo de um órgão estatal independente, e rechaça que a corte de contas seja auxiliar do Legislativo em sua função fiscalizadora, ao sustentar que a Constituição Federal, em artigo algum utiliza a

---

[662] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SÚMULA Nº 347** - STF - de 13/12/1963. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Fonte de Publicação: Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 151. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2149>. Acesso em: 26 maio 2018. Enunciado: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

expressão “órgão auxiliar”; dispõe que o Controle Externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Se a função é de atuar em auxílio ao legislativo, continua a autoria, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. E finaliza: “a nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente”.[663]

Em que pese estar inserido na CF/88 como órgão que auxilia o Poder Legislativo, importante reconhecer que o Tribunal de Contas em sua função constitucionalmente outorgada, até mesmo por fiscalizar as contas prestadas pelos dirigentes de todos os Poderes e órgãos, não se encontra subordinado a nenhum deles, sendo essa a vontade expressada pelo constituinte na atual carta política brasileira.

Provido de acuidade impar quando visualiza os reveses do assunto, decerto porque já pertencera ao sistema de contas, Fernandes aduz que o verbete “auxílio” não significa singela submissão, no que encontra arrimo argumentativo no ensino de Maranhão, que assim alerta:

> Observe-se, aqui, que a palavra “auxílio” deve ser entendida como colaboração funcional e não subordinação hierárquica ou administrativa. Colaboração funcional que o Tribunal de Contas presta, na verdade, aos três Poderes, entre os quais se encontra situado, impondo-se, todavia, que mantenha independência, como órgão e função. O contrário seria negar sua natureza e destino de instituição autônoma. Sem essa independência, que é de sua substância, ele não poderia atingir suas finalidades.[664]

Entretanto, apesar dessas divergências de correntes doutrinárias a respeito dessas funções, de um modo mais prático, no bojo do que ocorrer no cotidiano das cortes de contas, em pesquisa no *site* do Tribunal de Contas da União (TCU), constata-se que o órgão é um tribunal administrativo, que possui função constitucional de julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas

---

[663] MEDAUAR. Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: RT, 1993, p. 140.
[664] Apud. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 149.

de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, sendo essa competência administrativo-judicante especializada disposta no artigo 71 da Constituição Federal de 1988.[665]

Nesse desiderato, o próprio TCU, no mesmo endereço eletrônico, classifica as funções básicas do órgão como: fiscalizadoras, consultivas, informativas, judicantes, sancionadoras, corretivas, normativas e de ouvidoria.

Em sua função fiscalizadora, o TCU realiza auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, as quais se operam em órgãos públicos federais e em programas governamentais, bem como no tocante à apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e ainda a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

De acordo com o próprio TCU, existem cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização, com a redação dada pelo próprio órgão, quais sejam:[666]

**1. Levantamento**: segundo o TCU trata-se de um instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;

**2. Auditoria**: por meio da auditoria verifica-se *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;

**3. Inspeção**: instrumento utilizado para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; sendo também utilizado para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;

---

665 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucionalfuncionamento>. Acesso em: 7 jun. 2018.

666 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucionalfuncionamento>. Acesso em: 7 jun. 2018

**4. Acompanhamento**: instrumento utilizado para monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado; e

**5. Monitoramento**: utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Quanto à função consultiva do TCU, como se vê da pesquisa em sua página eletrônica disponível, é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional, incluindo-se, também nessa função, o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.[667]

No tocante à função informativa, esta é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas (Senado Federal ou Câmara dos Deputados) ou por qualquer de suas comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo TCU ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo mesmo, no que compreende ainda a representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do próprio TCU.[668]

No pertinente à função judicante, esta ocorre quando o TCU julga as contas prestadas pelos gestores da administração direta, indireta, fundacional, autárquica e das sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, considerando-se que a CF/88, no parágrafo único do artigo 70, determina que todos os responsáveis por dinheiros, bens e valores

---

667 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucionalfuncionamento>. Acesso em: 7 jun. 2018.

668 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucionalfuncionamento>. Acesso em: 7 jun. 2018.

públicos federais têm de submeter suas contas a julgamento pelo TCU anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas.

Em sua função sancionadora o TCU aplica sanções (normalmente pecuniárias: imputação de débito e aplicação de multa) aos responsáveis pela prestação de contas ou que pratiquem atos de gestão, ao verificar a presença de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas, sendo que, no caso do TCU, a sua Lei Orgânica (Lei n. 8.443/92) dispõe sobre a aplicação dessas sanções, mas que não se aprofunda na matéria, por não ser desiderato específico desta pesquisa.

No exercício de sua função corretiva, o TCU determina a sustação do ato impugnado, quando num caso concreto, verificar uma ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, e uma vez tendo sido fixado prazo para cumprimento, este não for observado.

A função normativa decorre do poder regulamentar que é conferido ao TCU em sua Lei Orgânica, ao facultar a expedição de atos e instruções normativas no referente a matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos, cujos regulamentos são de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator que os descumprir. Essa função decorre da autonomia que goza constitucionalmente as cortes de contas em gerir o seu próprio destino institucional sem ingerência de outrem.

Ainda, a função de ouvidoria do TCU reside na possibilidade do órgão receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades, que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno. Essas denúncias podem ser feitas por autoridades, consoante dispõe o artigo 74, § 1º da CF/88, ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, como se vê do controle privado previsto no artigo 74, § 2º da CF/88, sendo essa função importantíssima para o aprimoramento da democracia e fortalecimento da cidadania atuante e responsável no controle dos gastos públicos.[669]

Enfim, sem a pretensão de esgotar o assunto, mas referir-se somente no que aqui interessa à presente pesquisa, o sistema nacional e subnacional dos Tribunais de Contas elencam dispositivos de criação próprios, com datações distintas pertinentes à quadra histórica de suas instituições jurídicas. Possuem Leis

---

[669] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucionalfuncionamento>. Acesso em: 7 jun. 2018.

Orgânicas próprias, e por decorrência e em simetria com as normas constitucionais aplicáveis à sua criação, composição, jurisdição, atribuições, requisitos, prerrogativas e vedações de seus membros, e outras disposições estruturantes essenciais, estabelecem no rol dessas funções fiscalizadoras a seu cargo, precipuamente, o seguinte: (i) apreciar as contas do Presidente da República, do Governador do Estado e Distrito Federal, dos Prefeitos Municipais, mediante emissão de parecer prévio por órgão colegiado; (ii) fiscalizar por iniciativa dos parlamentos respectivos (Congresso Nacional, Câmara Legislativa Distrital, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais) o que foi demandado; (iii) julgar as contas dos Chefes dos demais poderes e dos órgãos públicos; (iv) fiscalizar atos sujeitos a registro; (v) fiscalizar atos e contratos; (vi) fiscalizar convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; (vii) fiscalizar a aplicação de subvenções, auxílios e contribuições; (viii) acompanhar a arrecadação da receita; (ix) fiscalizar a renúncia de receita; (x) proceder à inspeções e auditorias de modo ordinário, especial e extraordinário; (xi) decidir sobre pedidos de reexame, denúncia e representação; e (xii) decidir sobre consultas que lhes são formuladas por quem de direito. Isso, sem olvidar outras funções decorrentes, devidamente arroladas nas legislações específicas e que não se aborda aqui, de uma por vezes tratar de sinonímias e, de duas, porque não raras às vezes se tratam de ações que decorrem, por consectário lógico, das acima mencionadas.

## 4.6 PODER A QUE PERTENCE OS TRIBUNAIS DE CONTAS

As Entidades Fiscalizadoras Superiores pelo mundo vinculam-se aos Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e a nenhum deles, isso dependendo da tradição adotada, do sistema a que se filia, e da tipologia de sua estruturação, *id est,* se a EFS é do tipo Tribunal de Contas ou do tipo Controladoria.[670]

---

[670] Fernandes anota, em forma de tabela, da qual se extrai teor no que interessa para explicitar o seguinte: quando o tipo adotado de EFS são os de órgão colegiado, Tribunais de Contas, por exemplo, vinculam-se ao Poder Legislativo, com base em Brown Ribeiro, os órgãos dos seguintes países: Holanda, Mônaco, Luxemburgo, Itália, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Turquia, Coréia, Malásia, Japão, Moçambique, Zaire, Tunísia, Tanzânia, Senegal, Guiné Bissau, Mauritânia, Marrocos, Ilhas Maurício, Líbia, Gana, Gâmbia, Gabão, Argélia, Benin, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Uruguai, Brasil. Ao Judiciário vinculam-se os Tribunais de Contas de Portugal e da Grécia. Quando o tipo adotado são Controladorias, órgãos unipessoais, por exemplo, vinculam-se ao Legislativo, os órgãos dos seguintes países: EUA, Canadá, México, Equador, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Zâmbia, África do Sul, Israel, Índia, Paquistão, Inglaterra, Noruega,

Como se vê ao longo desta pesquisa, cronologicamente tratando, o Tribunal de Contas foi previsto inauguralmente na topografia constitucional na Carta de 1891, tendo, desde essa época, recebido prerrogativas expressivas daquelas que só são outorgados aos Poderes constituídos, porém, não se pode afirmar que o texto constitucional o considera como poder independente. Todavia, dado a esse tratamento diferenciado que recebe nas Cartas Políticas brasileiras, surge a dificuldade de situá-lo na organização dos Poderes da República. Mas, desde já, posições dialeticamente controvertidas à parte, perfeitamente possível afirmar que no atual regime constitucional que vige no Brasil, apesar de ser dotado de jurisdição especializada de contas, o Tribunal de Contas não é Poder, mas é órgão de Estado autônomo e independente com espeque nas disposições constitucionais que o conformam.

Sob o escólio do jurisconsulto Rui Barbosa, a propósito, o patrono dos Tribunais de Contas brasileiros, é possível observar a distinção constitucional conferida à instituição de controle, de ser única no gênero, e mesmo não sendo um dos Poderes, está entre eles, sem que lhes seja submisso, do modo como aludira Rui e que tão bem salienta Pontes de Miranda, ao comentar a então vigente CF de 1934 alude que

> o Tribunal de Contas tem criação constitucional, mas em lugar distinto dos órgãos que compõem o Poder Judiciário. Não se inclui, pois, o Tribunal de Contas na enumeração constitucional dos órgãos do Poder Judiciário. Tribunal é, mas Tribunal sui generis, que a Constituição não submete ao organismo do Poder Judiciário.[671]

De seu lado, o jurista Seabra Fagundes, também de há muito tempo, já sustentava que o órgão de controle é dotado de atribuições auxiliares do Legislativo, mas não que pertença à estrutura administrativa deste poder, ao aduzir que o

> Tribunal de Contas não aparece na Constituição como órgão componente do Poder Judiciário. Dele se trata no capítulo referente

---

Dinamarca, Irlanda, Suíça, Islândia, Hungria, Austrália, Nova Zelândia. Vinculam-se ao Executivo: Namíbia, Jordânia, Paraguai, Bolívia, Antilhas Holandesas, Cuba, Finlândia, Suécia. Independentes e desvinculados dos Poderes: Guatemala, Panamá, Porto Rico, República Dominicana, El Salvador, Suriname, Peru, Colômbia, Chile. In FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. p 130 - 131.

[671] PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Tomo I. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1936. p. 71.

> ao Poder Legislativo, do qual constitui, pelo menos por algumas de suas atribuições, órgão auxiliar.[672]

Ao longo das constituições brasileiras assim figurou, em síntese, a Corte de Contas. A Constituição Republicana de 1891 não situou os Tribunais de Contas em nenhum dos poderes, colocando-o nas disposições gerais (art. 89). Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934, apareceu como órgão de cooperação governamental (art. 95 a 98), podendo ser entendido como situado no Poder Executivo. Na Constituição Federal de 1937, numa única vez ao longo da história, aparece na no texto constitucional na estrutura do Poder Judiciário, conforme artigos 99 a 114[673]. Nas Constituições de 1946 (arts. 76 e 77), 1967 (arts. 71 a 73), 1969 (arts. 70 a 72), o Tribunal de Contas aparece situado junto ao Poder Legislativo.

Realmente essa questão nunca foi pacífica desde a origem da instituição, haja vista que cinco anos depois de ser criado no Brasil, por meio de decreto instituidor, o Tribunal de Contas, já foi considerado como Tribunal de Justiça com jurisdição contenciosa e graciosa, sendo suas decisões de natureza irreversível, nos mesmos moldes da cogência de decisões judiciais, conforme registram Alves e Gomes eram verdadeiros tribunais de justiça, ao abordarem que

> esta questão de saber a que órgão pertence não é, e nunca foi pacífica na doutrina, isto porque as próprias leis que disciplinaram o Tribunal de Contas, longe de possuírem sentido unívoco a respeito, antes se encarregam de provocar equivocidades.
> O Decreto 392[674], de 8 de outubro de 1896, dizia: Funciona o Tribunal de Contas: 1º como fiscal da administração financeira; 2º como Tribunal de Justiça com jurisdição contenciosa e graciosa.

---

672 FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. p. 157.

673 **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** de 10 de novembro de 1937. Os artigos 99 a 114 dispõem sobre a estrutura do Poder Judiciário, na qual se insere o Tribunal de Contas, consoante disposição do art. 114 e parágrafo único: Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei. Disponível em: BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 7 jun. 2018.

674 Art. 2º O Tribunal de Contas tem jurisdicção propria e privativa sobre as pessoas e as materias sujeitas á sua competencia; abrange todos os responsaveis por dinheiros, valores e material pertencentes á Republica, ainda mesmo que residam fóra do paiz.
**Agindo, como Tribunal da Justiça, as suas decisões definitivas teem força de sentença judicial.**
§ 1º Funccciona o Tribunal de Contas:

> Logo, por disposição do próprio regulamento do órgão, não há dúvida de que era um Tribunal de Justiça. [675]

Na Constituição Federal de 1988, (arts. 70 a 75) o Tribunal de Contas também aparece situado topograficamente no capítulo reservado ao Poder Legislativo, sendo, entretanto, especialmente tratado, e tanto é verdade que não está subordinado a nenhum dos poderes, até porque acaba mesmo fiscaliza as contas no bojo da responsabilidade fiscal por decorrência da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, de todos os Poderes e Órgãos Autônomos da República, inclusive a sua própria, para que não ultrapassem os limites legalmente determinados e atendam à tríade principiológica do Planejamento, Transparência e Controle.

Contudo, pelo só fato de estar localizado no capítulo do Poder Legislativo, na atual Constituição de 1988, isso por si só não permite afirmar que esteja o Tribunal de Contas atrelado administrativamente a esse poder, haja vista que cabe à instituição fiscalizar e julgar as contas de todos os três Poderes da República, inclusive do próprio Legislativo, exceto dos Chefes do Executivo, como já se viu alhures. Então não pertence ao Legislativo.

Nesse contexto, em revisitação à matéria, que inclusive já fora preteritamente abordada, especialmente quando se analisa as normas constitucionais e infraconstitucionais referentes às funções dos Tribunais de Contas, a dificuldade de se saber a qual poder a instituição pertence fica ainda maior, haja vista que existem decisões do colegiado que aparentam ser de natureza do Poder Judiciário, quando julga as contas e aplica sanções como título executivo tal qual o judicial.

Mesmo que não se concorde com a proposição, nos moldes da moldura constitucional na qual se apresente a Carta Política brasileira, de ontem e de hoje, já houve até que defendesse que o Tribunal de Contas e, de igual forma no tocante ao Ministério Público, que poderiam ser considerados como “Quarto” e “Quinto” Poder

---

1) Como fiscal da administração financeira;
**2) Como Tribunal de Justiça com jurisdicção contenciosa e graciosa.**
BRASIL. Cãmara dos Deputados. Disponível em: <ww2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html>. Acesso em: 7 jun. 2018. [s.n.] no original.

[675] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson R. **Curso Didático de Direito Financeiro.** p. 157.

ou até mesmo “Poder Moderador”. Tanto é que Marques de Oliveira, na referência a que faz Fernandes, assere que:

> Quanto ao Ministério Público, a ideia de considerá-lo um Quarto Poder como consequência do reconhecimento de ser ele um instituto *sui generis,* não é nova. Diga-se o mesmo, quanto aos Tribunais de Contas. Vamos citar apenas dois nomes que bastam por si. Um deles, propondo seja o Tribunal de Contas quarto Poder, e outro, o Ministério Público.[676]

Os dois autores de que fala Oliveira, como se extrai, da completude contextual e por fidelitas à obra de Fernandes, tratam-se de Iberê Gilson e Fernandes Camus, sendo este esteado em Yat-Sem, que expõem suas teses nos textos abaixo descritos, direta e indiretamente, de modo respectivo, nos excertos necessários à comprovar o que aqui se pretende, ou seja de notificar sobre o posicionamento nesse sentido, com traços até de incontestabilidade dos seus defensores, sem que isso signifique esteja o autor desta pesquisa disso cientificamente convencido. De toda sorte, segue a transcrição textual como fomento ao debate dialeticamente considerado.

Destarte, Iberê Gilson na defesa de que o Tribunal de Contas pode ser considerado um verdadeiro poder, ao lado dos demais poderes do Estado, assim se pronuncia:

> Vencida a timidez inicial da abordagem do assunto por sua magnitude e pelo tradicionalismo arraigado que o consagrava, impedindo qualquer manifestação contrária, - o Dr. Emílio Fernandes Camus, Presidente do Tribunal de Contas de Cuba, inspirado no Conselho de Fiscalização da velha, filosófica e culta China do Dr. Sun Yat-Sem, proclama “tanta importância têm estes Organismos de Controle, que é possível sustentar a tese de que constituem um verdadeiro poder, ao lado dos demais poderes clássicos do Estado”.

Na linha de pensamento de que é perfeitamente possível avançar para além da tripartição das funções estatais e contemplar a existência de outros poderes que exercem a parcela de soberania do Estado, continua o Ministro Iberê Gilson:

> Se em outras épocas foi necessário manter a separação dos três poderes do Estado, não há inconveniente em reconhecer agora, devido às realidades que se contemplam, a existência de outros poderes constitucionais que exercem a soberania do Estado na

---

[676] OLIVEIRA, Marques. **A força do direito e os limites da lei**. Belém: CEJUP, 1987. p. 216.

> esfera das finanças públicas com a mesma independência que os outros [...] se se consideram dentro do âmbito econômico-financeiro, o que os distingue dos demais poderes do Estado, ou seja, do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.[677]

Embasado nas palavras grafadas por Iberê Gilson, e com ele concordando, aduz, conclusivamente, Oliveira:

> Pelo que temos visto até aqui, só podemos concordar com o Ministro Iberê Gilson, apenas achamos que somente o Tribunal de Contas não é suficiente para compor um Quarto Poder. Porém, o Tribunal de Contas mais o Ministério Público já começam a configurar o Poder Moderador que visualizamos.[678]

Para efeito desta pesquisa, difícil, porém não impossível, concordar com os autores que defendem essa possibilidade de que possa o órgão ser considerado um poder. Firma-se o posicionamento de que não é poder. Ora, se a CF/88 estabelece a estrutura do Poder do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), ao tempo em que limita esse Poder estatal, e impõe tais limitações diante da necessidade de proteger direitos e garantias fundamentais dos seus cidadãos, evitando-se, destarte, o Poder absoluto do Estado que deve encontrar limites na soberania popular, e não arrolou o Tribunal de Contas como um Poder, logo, sem dúvida, na hermenêutica conforme a Constituição, pode-se vaticinar que o Tribunal de Contas não é um Poder constitucional reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

Isso não significa que a idéias não seja defensável, teoricamente tratando, uma vez que na estrutura constitucional do Estado moderno a jurisdição não é atributo exclusivo de um dado Poder, posto que, mesmo não sendo função precípua deste ou daquele, cabe, individualmente, de certa forma a todos, conhecer de determinada matéria, utilizando-se de sua parcela soberana de poder. Contudo, enquanto não estiver insculpido no texto magno seja o Tribunal de Contas um Poder, definitivamente diante do texto atual, Poder não é. Mesmo que se constate que o Poder do Estado é um só, as funções é que são tripartidas, daí possivelmente poder-se-ia admitir que outras funções fossem tão relevantes para a boa administração quanto são as legislativas, executivas e judiciárias, diante do sistema

---

677 OLIVEIRA, Marques. **A força do direito e os limites da lei**. p. 217.
678 OLIVEIRA, Marques. **A força do direito e os limites da lei**. p. 218

de freios e contrapesos tão necessários para a harmonia do exercício do Poder Estatal; mas isso certamente demandaria abordagem mais aprofundada sobre a questão, superando a doutrina montesquiana tripartida, o que não é caso aqui.

Constata-se, pois, que não se pode considerar o Tribunal de Contas como órgão judicante, vinculado ao Judiciário, como se tribunal judicial fosse, haja vista que no Brasil, como também já se abordou algures, a jurisdição é una, cabendo ao Poder Judiciário julgar mediante sua função jurisdicional precípua toda espécie de lesão ou ameaça a direitos que lhe é submetida, em razão do princípio da inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário, constitucionalmente estabelecido no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, quando dispõe *in verbis* que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Logo, por tudo e de tudo o que se viu, ao Judiciário não pertence o Tribunal de Contas.

Também não se pode dizer, apesar de os Tribunais de Contas possuírem atribuições administrativas, que os mesmos estejam umbilicalmente ligados ao Poder Executivo, como já ocorreu na Constituição de 1934, mesmo porque apreciam inclusive as contas prestadas pelos seus Chefes, emitindo parecer prévio conclusivo apreciado pelo órgão do Pleno (manifestando-se pela Regularidade, Regularidade com ressalvas ou Irregularidade) as quais, posteriormente, são submetidas a julgamento pelo Poder Legislativo e julgam as contas dos demais agentes políticos do Executivo. Logo, sem laivo de dúvidas, ao revés de outros países que adotam o sistema de controladorias, também não pertence ao Executivo.

Elementar, portanto, que o Tribunal de Contas não pertence e não está vinculado administrativamente nem ao Legislativo, nem ao Judiciário e nem ao Executivo. É órgão independente, livre e autônomo por força da Constituição, porque assim pensou (*mens legislatoris*) e assim normatizou (*mens legis*) o legislador constituinte. Destarte, é autônomo[679] na inteireza de seu significado, não sendo, pois, heterônomo como pretende alguns, vez que aí sim seria dependente, submisso e subordinado, e perderia, pois, a sua essência de utilidade ao exercício do impostergável encargo constitucional que se lhe fora outorgado pelo constituinte.

---

[679] Autônomo provém do vocábulo autonomia, cuja origem é do grego *autonomos*, ou do francês *autonomie* que pode ser traduzido como "de si mesmo" e significa aquele que é capaz de se auto governar, de governar sua própria vida a partir de seus próprios meios, valores, vontades ou princípios. Pode se concluir, neste contexto aplicado aos Tribunais de Contas, tratar-se da qualidade daquele que se autogoverna (autonomia administrativa e financeira) ou rege o seu próprio destino por meio de suas próprias regras. In HOUAIS, Antonio. **Dicionário Houais da língua portuguesa**. 1 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 351.

Doutrinariamente tratando, o administrativista Hely Lopes Meirelles[680] diz que o Tribunal de Contas tem função singular na administração brasileira, pois está instituído constitucionalmente como auxiliar do Poder Legislativo as quais o distanciam do Poder Judiciário, podendo, no máximo, ser caracterizado como órgão autônomo.

Em reprise, pois, para a jurista Odete Medauar ao tratar da matéria, mesmo que tecnicamente auxilie o Legislativo, o Tribunal de Contas é desvinculado de quaisquer dos poderes é instituição estatal independente, arrematando que

> se a função é de atuar em auxílio ao legislativo, sua natureza em razão das próprias normas da Constituição é de órgão independente, desvinculado da estrutura de quaisquer dos três poderes. Ao nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

Igualmente, o Judiciário brasileiro posicionando-se no mesmo sentido entende que o Tribunal de Contas é órgão desvinculado dos poderes da República, a exemplo do excerto extraído do voto proferido pelo Eminente Ministro do STJ, José Arnaldo da Fonseca, para quem

> os Tribunais de Contas, na qualidade de órgãos autônomos, não são vinculados a qualquer dos Poderes, detém autonomias administrativa e financeira, razão pela qual não assiste qualquer direito, muito menos líquido e certo, de seus servidores se beneficiarem da legislação que institui Plano de Cargos e Carreira dos Grupos Operacionais – Atividade de Nível Superior e Atividade de Apoio Administrativo e Operacional da Administração Direta e das Autarquias – Lei nº 12.386/94.[681]

Também no STF há posicionamento expresso de que o Tribunal exerce o controle dos três poderes, incluído aí o Legislativo a quem se atribui condição servil, vaticina o Ministro Celso de Mello:

> Como o Texto Maior desdenhou designá-lo Poder, é inútil ou improfícuo perguntarmo-nos se seria ou não um Poder, Basta-nos a conclusão ao meu ver irrefutável: o Tribunal de Contas, em nosso sistema, é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo.

---

[680] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 627.

[681] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 12.580. Relator: Ministro José Arnaldo da Fonseca, Brasília, 15 de fevereiro de 2001. Diário da Justiça. Brasília-DF. 2 abr. 2001, seção 1, p. 313.

Logo, independentemente de estar ubicado no Capítulo I, do Título IV, da CF/88, à primeira vista como pertencente ao Poder Legislativo, é certo que o Tribunal de Contas é um órgão independente, instituído constitucionalmente para exercer a fiscalização financeira e patrimonial de todos os órgãos públicos, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não podendo, portanto, em decorrência sistêmica, estar submetido hierarquicamente a nenhum desses poderes, sendo, portanto, um conjunto orgânico autônomo em suas atribuições constitucionais. Não é poder do Estado, mesmo estando entre eles localizado. É órgão independente e autônomo do Estado. Mesmo não sendo poder, opera em sua função específica sob a força do Poder do Estado, com jurisdição própria e exclusiva de contas.

## 4.7 SISTEMAS APLICÁVEIS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os principais sistemas de controle existentes que foram adotados quando da criação dos Tribunais de Contas, que são hoje encontráveis na estrutura das EFS como modelos adotados na origem - e adaptados segundo necessidade local - pelos Tribunais de Contas ou Controladorias nos mais diversos países do mundo são: o Francês, o Italiano e o Belga.

### 4.7.1 Sistema Francês

Fernandes registra que o Tribunal de Contas da França foi criado pela Lei de 16 de setembro de 1807, com o nome de *Cour dês Comptes* (Corte de Contas).[682] No Sistema Francês, as contas são examinadas *a posteriori,* ou seja, somente existe o controle após a prática dos atos que serão controlados.

Neste sistema o Poder Legislativo autoriza a execução orçamentária, a contratação de despesas, sem nenhum controle prévio ou concomitante, ou seja, o Executivo tem a discricionariedade de efetuar as despesas livremente e, só depois, submete o processo à fiscalização.

---

[682] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência**. p. 149.

Sobre este sistema, Alves e Gomes[683] ensinam que

> neste sistema as contas públicas são examinadas *a posteriori.* O legislativo autoriza os gastos e o poder executivo pode efetuá-los sem nenhuma fiscalização, deixando por conta dos funcionários pagadores a responsabilidade de se negar a fazer o pagamento daquilo que não estava autorizado.

Cretella Júnior lembra que Rui Barbosa, idealizador dos Tribunais de Contas no Brasil, ao fazer a exposição de motivos que da criação do instituto, critica o Sistema Francês, ao defender deveria ser o veto feito oportunamente contra o ato viciado, evitando-se prejuízos às finanças públicas, quando assevera que

> convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte do primeiro sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. [684]

À vista do teor do alerta feito pelo jurista baiano resta claro que o Sistema Francês é falho por não possuir um controle a tempo e modo que impeçam sejam realizadas eventuais despesas ilegais e em desarmonia com o orçamento e com os comandos insertos na legislação de regência.

Por consequência, se a fiscalização for feita somente depois de gasto o dinheiro público, sem um acompanhamento *pari passu* com os estágios das despesas públicas (desde à necessidade, passando pela autorização, empenho, licitação, adjudicação, homologação, contrato, execução, liquidação, pagamento, até à prestação de contas) certamente resultará em prejuízo de difícil ou impossível reparação ao erário, em razão do tardio controle, revelando-se inútil a fiscalização serôdia.

Ao trazer-se a ideia deste sistema trazida para a atualidade, significa dizer que os ordenadores de despesas não são responsabilizados por eventual despesa não autorizada, haja vista que somente os pagadores das despesas serão posteriormente fiscalizados e punidos por eventual irregularidade, o que, por

---

[683] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. p. 163.
[684] CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. p. 107.

conseguinte, enfraquece o sistema de controle e favorece o desgoverno da coisa pública.

### 4.7.2 Sistema Italiano

A corte de contas italiana (*Corte* dei *conti*) foi instituída pela Lei de 14 de agosto de 1862, possuindo estatura constitucional e jurisdição expressa em matérias de contabilidade pública, neste aspecto, em similitude ao sistema atualmente adotado no Brasil.[685]

No Sistema Italiano, ao revés do Sistema Francês, as contas são apreciadas *a priori,* ou seja, antes de serem praticados os atos administrativos atinentes às despesas fixadas no orçamento, tendo o órgão controlador o poder absoluto de veto quando julgar irregular o ato de gestão a ser praticado, o que certamente limita a discricionariedade do gestor ao impedir a realização de uma dada despesa, o que resulta em críticas, pois a atuação de controle prévio poderia atravancar a administração.

Na verdade, esse sistema nasce com o objetivo de corrigir as falhas que já eram verificadas no precedente Sistema Francês, e como visto, só contempla a fiscalização depois de realizada a despesa. Entretanto, o Sistema Italiano também mostra suas falhas, pois ao contemplar a fiscalização somente antes de realizada a despesa, com o poder de veto absoluto, acaba prejudicando o andamento normal da administração e, por conseguinte, engessando a máquina administrativa na pronta prestação dos serviços públicos.

Semelhante crítica também se observa no Brasil e noutros países, principalmente por parte de agentes políticos e de parte da mídia, algumas vezes até com razão, pois não pode nem o Tribunal de Contas, nem ninguém, imiscuir-se no poder discricionário dos agentes políticos cujos mandatos foram democraticamente conferidos pelo povo, mas na maioria das vezes, sem razão de ser, pois atos ilegais e viciados devem prontamente ser barrados, evitando-se dano ao erário, de difícil ou impossível reparação posterior.

---

[685] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. p. 150.

Este sistema, apesar da ideia de prevenir a realização de uma despesa ilegal, de sua inteireza, se aplicado radicalmente e ausente de bom senso, no caso concreto, pode até mesmo ferir a própria lei de orçamento, pois se o Poder Legislativo autoriza expressamente a realização da despesa, o veto absoluto acaba por impedir a execução orçamentária e torna, por consequente, inócua a previsão orçamentária.

Tratando a respeito do Sistema Italiano de controle, Alves e Gomes registram que

> neste sistema houve a tentativa de corrigir as deficiências do sistema Francês, vez que este só examinava as contas *a posteriori*. No entanto, se mostrou também imperfeito pelo fato de usar de veto absoluto e de esta decisão ser irrecorrível, mostrando-se radicalmente oposto ao sistema adotado na França. [686]

E arrematam asserindo que se

> o projeto orçamentário era de interesse coletivo, pelo veto absoluto pelo Tribunal de Contas, este não poderia ser realizado. Daí, o motivo de ser considerado um sistema deficiente, gerador de grandes conflitos e equivocidades entre o Tribunal de Contas e o Poder Executivo, porque este não concordava com o veto absoluto, pois que, este ato seria contrário à autorização contida na própria Lei de Orçamento.[687]

Como se verifica, assim como o Sistema Francês, o Sistema Italiano também possui falhas que impedem a boa execução orçamentária, seja no tocante ao acompanhamento da arrecadação, seja quanto aos dispêndios realizados.

O primeiro porque só fiscaliza após a realização da despesa, dando oportunidade para eventualmente possam ser realizadas despesas irregulares, e daí ser tarde demais para restabelecer o erário de valores surrupiados. Por oportuno, vale lembrar os alemães, no que já se fez alhures atinente à afirmação de Andreas Gall de que devem-se em questões de gestão pública “tomar providências antes que a criança caia no poço”. O segundo, porque em razão do veto absoluto apriorístico, na prática, acaba por impedir a realização da despesa, mesmo que esta esteja prevista na Lei de Orçamento, prejudicando o bom andamento da administração,

---

[686] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. p. 164.
[687] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. p. 165.

porque certamente haverá o atraso de procedimentos licitatórios, prejudicando a aquisição de produtos, serviços e a contratação de obras ao atendimento das necessidades públicas, podendo prejudicar, por exemplo, a pronta prestação de serviços de saúde, transporte público, limpeza urbana, serviços educacionais, serviços de segurança, dentre outros prestados pela administração.

### 4.7.3 Sistema Belga

Para efeito de registro, a corte de contas belga (Cour des Comptes) foi instituída pela Lei de 7 de fevereiro de 1883.[688] O Sistema Belga é mais evoluído, se comparado ao Francês e ao Italiano, segundo alguns doutrinadores, porque fiscaliza a despesa prevista no orçamento *a priori,* e se perceber alguma irregularidade o veto será relativo, podendo o órgão público praticar o ato com as devidas correções feitas pelo Tribunal de Contas, evitando assim, a desaprovação das contas quando prestadas após a realização da despesa.

Ao abordar as vantagens deste sistema sobre os dois acima estudados, lecionam Alves e Gomes que

> o sistema belga é considerado, por muitos estudiosos, como superior aos sistemas Francês e Italiano. Com relação ao Francês é superior porque fiscaliza a previsão orçamentária *a priori.* É melhor que o Italiano porque na fiscalização prévia*,* se perceber alguma irregularidade, o veto será relativo e o registro sob protesto, escapando da rigidez do veto absoluto. Esse protesto, relata que a irregularidade foi apontada, possibilitando que o Executivo efetue a despesa com as devidas correções. [689]

Importante ficar registrado que nesse sistema verifica-se a existência de duas leis orçamentárias, uma referente à previsão orçamentária, e outra chamada lei de contas, pertinente a execução da despesa prevista no orçamento.

Tanto Cretella Júnior,[690] quanto Alves e Gomes,[691] asserem a respeito deste sistema que o Ministro das Finanças é quem distribui as cotas orçamentárias entre

---

[688] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. p. p. 151.
[689] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. p. 165.
[690] CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários a Constituição Federal de 1988**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 2019.

os agentes estatais encarregados de efetuar as despesas públicas, ato que praticam de acordo com suas competências e com estrita observância da legislação pertinente aplicável a cada matéria regulada. Quando do encerramento do exercício financeiro, todos os ordenadores que realizaram despesas deverão prestar contas ao Tribunal de Contas e esta prestação será julgada pelo Legislativo, dando ensejo assim à segunda lei das contas que em razão do sistema contábil das partidas dobradas deve coincidir numericamente com a primeira lei orçamentária que é de natureza autorizativa.

Embora não seja o sistema Belga em sua inteireza adotado no Brasil, merece registro o fato de a Lei 4.320/64, em seus artigos 58, 59 e 60 (ao estabelecerem o empenho da despesa, seus limites e a proibição da realização de despesa sem prévio empenho) e quando trata da liquidação da despesa (art. 63) e estabelece o controle da execução orçamentária (art. 75), está plenamente em consonância com as diretrizes do Sistema Belga, o que denota a influência auferida.

Daí, dentre esses sistemas abordados, há que se indagar qual seria o sistema adotado no Brasil? Não existe uma clara e definida resposta extreme de dúvida para isso. No entanto, abordando o assunto, Alves e Gomes registram que isso depende de cada caso concreto examinado e do julgamento proferido, e dos diversos modos pelos quais, na prática cotidiana, os tribunais de contas (nacional e subnacionais) exercem suas atividades de controle e fiscalização no Brasil, asserindo que

> atualmente o tipo de Tribunal de Contas adotado no Brasil é o eclético, isto é, não se filia a nenhum dos três sistemas clássicos estudados (Francês, Italiano e Belga), mas aproveitou os traços positivos que se encontram na trilogia clássica, pois desempenha fiscalização e exame prévio, *a posteriori,* veto absoluto e/ou veto relativo com registro sob reserva".[692]

No contexto do sistema de controle, sublime-se que o controle exercido pelo Poder Legislativo com auxílio técnico do Tribunal de Contas, por força das determinações contidas principalmente nos arts. 70 e 71 e seus incisos da CF/88, é

---

691 ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. p. 165.
692 ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. p. 166.

o controle externo[693], uma vez que cada Poder possui sem próprio controle, denominado interno[694] (art. 74 e incisos da CF/88).

Para o doutrinador Mileski, na concepção auferida da Constituição Federal de 1988 quando trata da matéria, controle externo trata-se da

> competência fiscalizadora exercida pelos Tribunais de Contas, nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, além daqueles definidos como fiscalizados em sentido amplo.[695]

De igual modo, *ex vi* da CF/88, assim pode ser definido o **c**ontrole Interno:

> é o controle previsto no art. 74, I a IV, da CF/88, mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, exercido internamente no âmbito dos de todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, em apoio ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, inclusive na avaliação do cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos multiníveis, a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado, e no exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, em apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.[696]

Além do controle externo (a cargo Tribunal de Contas), do controle interno (a cargo de cada Poder e Órgão Estatal Autônomo - *interna corporis),* existe, por força do art. 74, § 2º, da CF/88, o controle social, também denominado privado (pois tanto

---

693 MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.p. 297 - 299. Mileski assim conceitua Controle Externo: "competência fiscalizadora exercida pelos Tribunais de Contas, nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, além daqueles definidos como fiscalizados em sentido amplo".

694 A INTOSAI adota o seguinte conceito de controle interno: "é um processo integrado e dinâmico que se adapta continuamente às mudanças enfrentadas pela organização. A direção e o corpo de funcionários, em todos os níveis, devem estar envolvidos nesse processo, para enfrentar os riscos e oferecer razoável segurança do alcance da missão institucional e dos objetivos gerais". In International Organization os Supreme Audit Institutions (INTOSAI). **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Tradução de Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do estado da Bahia, 2007. p. 17.

695 MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 297 - 299.

696 BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília DF: Senado, 1988. Art. 74, incisos I a IV. Conceito elaborado pelo pesquisador a partir do texto constitucional que trata do controle interno.

o externo quanto o interno são públicos), que pode ser exercido legitimamente por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, quando se permite denunciar ou representar perante o Tribunal de Contas qualquer irregularidade ou ilegalidade no tocante às despesas públicas contempladas na execução orçamentária, o que garante efetivamente a prática direta da democracia e da gestão pública com transparência.

## 4.8 TIPOS DE CONTROLE

São três os tipos de controle da execução orçamentária abordados na sequência desta pesquisa: o preventivo, o concomitante e o subsequente, que decorrem dos sistemas susomencionados.

### 4.8.1 Controle Preventivo

O prévio é o controle das despesas públicas feito *a priori,* ou seja, antes de os atos de despesa ser praticados como, por exemplo, na análise das cláusulas de um edital licitatório de qualquer natureza ou modalidade pelo Tribunal de Contas, mediante exercício do controle preventivo, evitando-se, assim, que possa eventual despesa ser autorizada, contratada e depois realizada e paga mesmo apresentando irregularidades.

Neste controle, a corte de contas, ao verificar eventual ilegalidade ou irregularidade na despesa a ser realizada, agindo pedagogicamente, acaba apontando as inconsistências e dando oportunidade ao ordenador do órgão fiscalizado e ou ao responsável pela licitação, que corrija essas distorções e faça as adequações necessárias, antes mesmo de realizar a despesa que poderia *a posteriori* vir a ser considerada irregular, inclusive com imposição de débito a ser ressarcido e aplicação de sanções pecuniárias.

Alves e Gomes, tratando a respeito do controle prévio, registram que

> este controle, na prática, poderá ser exercido na análise prévia do teor e forma dos convênios celebrados; da análise do edital para realização de concursos públicos; da análise dos editais licitatórios; análise do empenho da despesa etc. Aqui, por exemplo, se o TC entender irregular ou ilegal alguma cláusula contida no Edital de

> Licitação, concederá prazo para que o órgão responsável faça a correção da irregularidade e proceda nova publicação edilícia.[697]

Pode-se afirmar que o controle prévio foi inspirado no Sistema Italiano acima estudado, não sendo no sistema brasileiro utilizado isoladamente, como único tipo de controle, como já se abordou alhures, contudo, mostra-se útil para evitar preventivamente o uso irregular do dinheiro público, quando da realização de despesas que poderão vir a ser consideradas ilegais, irregulares, inconvenientes ou inoportunas, contrárias às leis, ao arrepio dos quatro ES da boa governança (eficiência, eficácia, economicidade, efetividade) e, por conseguinte, do interesse público na persecução do bem comum.

### 4.8.2 Controle Concomitante

O controle concomitante, como o próprio nome já revela, é o que ocorre em concomitância, *id est,* aquele executado *pari passu* durante a realização da despesa pública, por meio de relatórios periódicos de acompanhamento especializado naquele tipo de despesa que estiver sendo realizada, permitindo o controle oportuno, a tempo e modo, evitando-se o desperdício do dinheiro público.

Por meio deste tipo de controle, por exemplo, uma obra pública que estiver sendo realizada, e, eventualmente, apresentar alguma irregularidade poderá ser paralisada, interrompida, prontamente sustada a sua execução, até que seja corrigida a irregularidade insanável apontada pelos auditores e técnicos do Tribunal de Contas.[698]

Este controle está expressamente previsto no art. 71, incisos IX e X, da CF/88, ao dispor, in verbis:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

---

[697] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. p. 161.
[698] ALVES, Benedito Antônio e GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. p. 162.

> X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

Dessa forma, no exercício do controle concomitante, quando o Tribunal de Contas verifica qualquer irregularidade ou ilegalidade no curso da realização da despesa, deve, simultaneamente assinar prazo e fazer as determinações para que o gestor da unidade orçamentária, terceiros contratados, e todos os demais agentes públicos que em suas atribuições tenham pertinência de funções com nexo à despesa que estiver sendo realizada, promovam o saneamento do ato eivado de vício, e só depois de autorizado pelo relator prossiga com a execução do objeto contratado.

No caso de descumprimento do prazo assinado pelo Tribunal de Contas, consoante o disposto no inciso X do artigo acima citado, deve a corte de contas sustar a execução do ato impugnado, e comunicar a sua decisão ao Poder Legislativo, em nível federal ao Senado e Câmara dos Deputados; em nível distrital à Câmara Distrital; em nível estadual às Assembleias Legislativas; e em nível municipal às Câmaras de Vereadores, conforme seja a despesa Federal, Estadual, Distrital ou Municipal.

Certamente, que o exercício efetivo deste controle no referente à execução da despesa pública traz reais benefícios à toda a sociedade, uma vez que impede a continuidade de despesas ilegais e irregulares, evitando-se prejuízos aos cofres públicos, como no exemplo prático de obras superfaturadas que são sustadas pelos Tribunais de Contas.

Apesar de a maioria dos tribunais de contas brasileiros realizar, cotidianamente, o controle concomitante no desempenho de suas funções, a ATRICON arrola como importante experiência a auditoria concomitante[699] realizada pioneiramente pelo Tribunal de Contas do Pernambuco, elencando-a com exemplo

---

[699] BRASIL. Associação dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://boaspraticas.atricon.org.br/a-efetividade-das-auditorias-concomitantes/>. Acesso em: 13 jun. 2018. Segundo divulga a Atricon: “as auditorias concomitantes são aquelas realizadas em tempo real sobre os atos efetivos e os seus efeitos potenciais, evidenciando melhorias e economias existentes no processo ou prevenindo danos potenciais. A Ações Concomitantes, no âmbito do TCE-PE, podem ocorrer através de fiscalizações destinadas à análise de processos licitatórios, auditorias de acompanhamento, análises de edital de concurso ou seleção, ou, ainda, através de processos formalizados dos tipos: Auditoria Especial, Denúncia ou Termo de Ajuste de Gestão”.

de boas práticas no exercício da fiscalização, pois foram evidenciadas efetivas melhorias e prevenção de danos potenciais ao erário estadual.

Certamente quando há priorização na atuação concomitante das atividades de fiscalização e controle das Cortes de Contas, muito provavelmente os resultados do trabalho de auditoria se revelam mais efetivos, porque permite preventivamente diagnosticar e identificar atos potencialmente lesivos ao erário. Desta forma, irregularidades ainda sanáveis, tais como: falhas de processos internos, inconsistências editalícias, riscos verificados na atividade contratada, falas estruturais e de cálculo numa obra pública, cessação de contratos que contenham cláusulas que exorbitam em face da fazenda pública, concessão irregular de isenções fiscais que caracterizem renúncia de receitas, falhas na prestação de um serviço de saúde, de falta ou má gestão de recursos ambientais, podem ensejar determinações aos gestores públicos responsáveis para que tomem as medidas necessárias e corretivas a tempo e modo, evitando-se destarte a concretização irremediável de dano ao patrimônio público.

Por oportuno, nesta quadra atual da humanidade, quando a preocupação global é a preservação do meio ambiente, ações preventivas locais e transnacionais dessa natureza, de modo tempestivo, com base em big dados disponíveis e a serem disponibilizados, podem revelar experiências satisfatórias e desencadear boas práticas imprescindíveis a fim de estabelecer efetiva governança da sustentabilidade ambiental e evitar danos irreparáveis ao meio ambiente, como o desmatamento ilegal em áreas florestais ou unidades de conservação, queimadas de derrubadas de floresta densa; queimadas de vegetação secundária; queimadas em vegetação secundária; queimadas de pastagens; queimadas de vegetação na beira das estradas; queimadas de resíduos de serrarias; queimadas de restos de roçados; uma queimada florestal, o tráfico de animais; caça e pesca ilegal; ou quanto à instalação de um empreendimento urbano poluente e lesivo ao meio ambiente, destinação de resíduos sólidos e outros em lugares inadequados, dentre outras ações preventivas.

Neste desiderato, independente da natureza do processo de sua competência, pode o Tribunal de Contas na sua inafastável ação corretiva que lhe é intrínseca e decorrente de mandamento constitucional na fiscalização patrimonial, expedir medidas cautelares, em face da urgência que o caso concreto requeira, com o escopo de prevenir lesão grave e de difícil reparação ao patrimônio ambiental,

macrobem da titularidade do povo brasileiro, tendo inclusive sido reconhecido o seu legítimo poder de cautela[700] pelo Supremo Tribunal Federal, expedindo-se, de pronto, tutela inibitória, e não havendo resposta do responsável, sustar o ato impugnado, utilizando-se, inclusive, de astreintes.

Também o Ministro Celso de Mello fala deste poder conferido às Cortes de Contas para garantir efetividade à sua atividade de fiscalização e proteção ao erário, quando assim ressalta, em excertos de decisão, que

> […] a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da Republica, supõe que se lhe reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.[701]

Ainda corroboram um grande número de arestos do STF, de variadas relatorias, dando conta desse poder acautelatório das Cortes de Contas, de utilizarem-se de tutelas de urgência em favor do erário, inclusive a indisponibilidade de bens, e outras conferidas ao Estado-juiz, que para facilitar o consulente, seguem anotados, *verba gratia*: MS 26547 MC/DF- DISTRITO FEDERAL. Rel. Ministro Celso de Mello, julgado em 23/05/2007, DJ em 29/05/2007, p. 33; MS 26465 MC/DF- DISTRITO FEDERAL. Rel. Ministro Carlos Britto, julgado em 03/05/2007, DJ em 10/05/2007, p. 50; MS nº 25292/ DF – DISTRITO FEDERAL. Rel. Ministra Ellen Gracie, julgado 20/04/2005, DJ em 10/05/2005, p. 44; MS nº 24710 MC/DF- DISTRITO FEDERAL. Rel. Ministro Gilmar Mendes, julgado em 17/12/2003, DJ em 02/02/2004, p. 90.[702]

---

[700] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF (MS 24.510/DF, rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 19.11.2003). ”O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, §1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. – A decisão encontra-se fundamentada nos documentos aos autos da Representação e na legislação aplicável. – Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem”. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE-55.821, RTJ 43/151. Disponível em: <http//www.stf.jus.br/portal/processo/verProcesso...tipoApp>. Acesso em: 25 maio 2018.

[701] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/52611/o-tribunal-de-contas-e-o-poder-de-determinar-indisponibilidade-de-bens>. Acesso em: 14 jun. 2018.

[702] BRASIL. Tribunal de Contas da União. <https://jus.com.br/artigos/52611/o-tribunal-de-contas-e-o-poder-de-determinar-indisponibilidade-de-bens>. Acesso em: 14 jun. 2018.

### 4.8.3 Controle Posterior ou Subsequente

Inspirado no Sistema Francês, o controle subsequente é feito *a posteriori,* ou seja, após a realização da despesa, *exempli gratia* da prestação de contas anuais referente ao exercício financeiro findo, ou logo após tenha uma determinada despesa sido liquidada e paga, em conformidade com a Lei 4.320/64, como ocorre no Brasil, o que se faz à vista dos balanços, balancetes, demonstrativos e outros lançamentos contábeis, numa análise eminentemente técnica e imbricada a várias ciências que transcendem a jurídica somente, passando pela contabilidade, estatística, atuária, matemática, finanças, economia, engenharia, biologia, dependendo, é claro, do objeto que fora auditado.

De modo expresso, os incisos I, II e III do art. 71 da CF/88, dispõem sobre os casos de controle subsequente das despesas realizadas. Veja-se:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
> II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
> III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato.[703]

Constata-se, pois, que o controle subsequente é utilizado principalmente para apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos Municipais), as quais serão julgadas pelo Poder Legislativo após o parecer prévio dos respectivos Tribunais de Contas, cuja atuação de indiscutível expertise

---

[703] BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

em auditoria operacional é imprescindível como manifestação de relevante importância técnica ao julgamento dos agentes políticos que chefiam o Executivo no Brasil, em todos os âmbitos de poder.

Semelhantemente, este controle é utilizado no julgamento das contas ordinárias ou especiais (tomadas de contas especiais) de todos os ordenadores de despesas da Administração Direta, Indireta, Fundacional e Autárquica, e de todos os agentes públicos, que em alcance estiverem jurídica e contabilmente tratando, ou derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízos ao erário.

Por fim, registre-se que o controle subsequente é também utilizado para verificar a legalidade de todos os atos de admissão de pessoal da Administração Direta, Indireta, Fundacional e Autárquica, o que ocorre, na prática, desde a análise do edital de concurso de provas e títulos, passando pelo concurso realizado em todas as suas fases, culminando com a nomeação e posse do servidor, bem como os atos de concessão de aposentadoria, reforma desses servidores públicos, ou concessão de pensão a quem de direito, para efeitos de registro, consoante às disposições constitucionais aplicáveis à espécie.

## 4.9 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Ora, como a estrutura organizacional das Cortes de Contas brasileiras não está elencada como um dos objetivos específicos da pesquisa, a ela não se adentra amiúde, mas se faz de modo genérico no que impende para o encadeamento textual que se propõe.

Como já se disse alhures, na República Federativa do Brasil existem trinta e quatro tribunais de contas. No âmbito nacional, existe o denominado TCU - Tribunal de Contas da União, com jurisdição em todo o território nacional sobre todos os órgãos públicos federais da administração direta, indireta, fundacional, empresarial e autárquica, com sede na cidade de Brasília-DF.

A estrutura organizacional do TCU é tripartida, compondo-se dos seguintes órgãos: (i) Colegiados; (ii) Autoridades; e (iii) Secretarias do TCU, o que por simetria,

também se aplica na estrutura em âmbito distrital e estadual[704], logicamente respeitadas as autonomias administrativas organizacionais e as nomenclaturas locais utilizadas em cada caso, o que não se repete a porvir no tocante aos tribunais estaduais para evitar-se prolixidez vernacular desnecessária.

Assim, são órgãos da mais recente estrutura organizacional triádica do TCU:[705] O órgão denominado: "Colegiados" é composto pelo Plenário, Primeira Câmara, Segunda Câmara, Comissão de Regimento e Comissão de Jurisprudência. O Plenário é composto pelos nove ministros da Corte. As Câmaras (Primeira e Segunda), composta por seis ministros, sendo quatro ministros titulares e dois ministros-substitutos, em cada uma, sendo órgãos de natureza deliberativa a quem cabem julgar todos os processos circunscritos à sua competência jurisdicional em todo o território nacional. Das comissões permanentes, a Comissão de Regimento cuida de manter atualizadas as normas regimentai; e à Comissão de Jurisprudência cabe manter atualizado o repositório jurisprudencial da Corte de Contas.

Dentre as "Autoridades" que compõem o TCU figuram a Presidência, Vice-Presidência, cujo titular também acumula as funções de Corregedoria; os Gabinetes dos Ministros, os Gabinetes dos membros do Ministério Público de Contas, e os Gabinetes dos Ministros-substitutos (que substituem constitucional e regimentalmente os Ministros. No tocante ao Ministério Público de Contas - MPC: também conhecido como Ministério Público Especial[706], que merecem um capítulo à parte em razão de sua profícua atuação incontornável em prol do erário, que atua institucionalmente junto ao Tribunal de Contas, consoante disposições constitucionais[707] que lhes são aplicáveis (arts. 73, § 2º, I, e 130)[708], da CF/88) que

---

[704] Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

[705] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/estrutura-organizacional/>. Acesso em: 13 jun. 2018.

[706] Ministro Ricardo Lewandowski, na ADI 328/SC, deixou consignado que: "ao debruçar-se sobre o tema, o Relator da ADI 789, Ministro Celso de Mello, intitulou o art. 130 da CF de 'cláusula de garantia', assentando que ela se acha 'vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas'". In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE-55.821, RTJ 43/151. Disponível em: <http//www.stf.jus.br/portal/processo/verProcesso...tipoApp>. Acesso em: 25 maio 2018.

[707] Art. 73. Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

compõe-se de um Procurador-Geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, todos ingressos mediante concurso público de provas e títulos, cuja missão é ser guardião da lei e fiscal de sua fiel execução e a defesa da ordem jurídica. Aos seus membros aplicam-se, no que couber, as disposições da LOMPU, no tocante a direitos, garantias, prerrogativas e vedações, tendo o STF já pacificado o entendimento de tratar-se de órgão que difere do Ministério Público comum, ao assentar que: "o ministério público junto ao TCU possui fisionomia institucional própria, que não se confunde com a do Ministério Público comum, sejam os dos Estados, seja o da União". (MS 27.339, rel. min. Menezes Direito, julgamento em 2-2-2009, Plenário, DJE de 6-3-2009);[709]

No tocante às "Secretarias" do TCU, trata-se de uma enorme estrutura de órgãos técnicos e administrativos, composta por três grandes secretarias, a Segepres – Secretaria-Geral da Presidência; a Segedam – Secretaria Geral de Administração (que se constituem em órgãos de apoio administrativo); e a Segex – Secretaria Geral de Controle Externo, órgão eminentemente técnico a quem cabe a realização das fiscalizações e controles e a instalação de auditorias para as mais diversas atividades de controle, com o fim, inclusive, e precipuamente, de instruir os feitos a serem julgados e apreciados pelo TCU no âmbito de sua jurisdição especializada. Também conta com a Ouvidoria e com a sua Escola de Contas, denominada Instituto Serzedello Corrêa (ISC). De seu lado a Segex, à qual subordina o NEC – Núcleo Estratégico de Controle Externo (composto pelos órgãos Coestados, Cogef, Coger e Coinfra, sendo composta de 25 (vinte e cinco) Secretarias de Controle Externo, tendo em sua estrutura uma para cada região do país (Secretarias da Região Centro-Oeste, Região Nordeste, Região Norte, Região Sudeste e Região Sul) e junto a estas, a Secex-TCE, com atribuição específica da instrução dos processos de Tomada de Contas Especiais no âmbito federal.[710]

---

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento.

[708] Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

[709] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>. Acesso em: 13 jun. 2018.

[710] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>. Acesso em: 13 jun. 2018.

A estrutura conta ainda com órgãos com especificidades técnicas de expertises bem distintos nas mais diversas áreas da Administração pública, imbricadamente com variegadas áreas do conhecimento científico, a exemplo da SecexAdministração (a quem cabe tecnicamente o controle externo da administração do Estado); SecexEstatalRJ (controle da administração indireta no Rio de Janeiro); SecexFazenda (controle externo da fazenda nacional); Sefip (fiscalização de pessoal federal); Sefit (fiscalização de TI); Selog (Secex de controle de aquisições logísticas); SecexSaúde (controle externo da saúde); SecexEducação (contorle externo da educação, da cultura e do desporto); SecexPrevidência (controle externo da previdência, do trabalho e da assistência social); SecexDesenvolvimento (controle externo do desenvolvimento econômico); SecexDefesa (controle externo da defesa nacional e segurança pública); SeinfraUrbana (fiscalização de infraestrurura urbana); SecexAviação (Fiscalização de infraestrutura rodoviária e aviação civil); SecexFerrovia (fiscalização de infraestrutura portuária e ferroviária); SeinfraOperações (secretaria extraordinária de operações especiais em infraestrutura); SeinfraElétrica (fiscalização de infraestrutura de energia elétrica); SeinfraCOM (secretaria de infraestrutura hídrica, de comunicações e mineração). [711]

De todas essas secretarias de controle, especificamente, no interesse temático deste trabalho, registre-se que a estrutura do TCU conta com a SecexAmbiental (controle externo da agricultura e meio ambiente), a quem cabe fiscalizar os trabalhos de desenvolvimento econômico-sustentável, e a implementação de auditorias coordenadas ambientais, duas delas, inclusive, são objeto de análise mais apurada desta pesquisa em capítulo subsequente.[712]

No âmbito distrital, atua o TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal, criado pela Lei n. 3751/60, com jurisdição sobre todos os órgãos públicos distritais, com sede em Brasília, que diferentemente do restante dos estados do país, não possui municípios, sendo seu território composto de 31 (trinta e uma) Regiões Administrativas, conhecidas pela sigla RA, quais sejam: RA I Plano Piloto, RA II Gama, RA III Taguatinga, RA IV Brazlândia, RA V Sobradinho, RA VI Planaltina, RA

---

[711] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>. Acesso em: 13 jun. 2018.
[712] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/estrutura-organizacional/>. Acesso em: 13 jun. 2018.

VII Paranoá, RA VIII Núcleo Bandeirante, RA IX Ceilândia, RA X Guará, RA XI Cruzeiro, RA XII Samambaia, RA XIII Santa Maria, RA XIV São Sebastião, RA XV Recanto das Emas, RA XVI Lago Sul, RA XVII Riacho Fundo, RA XVIII Lago Norte, RA XIX Candangolândia, RA XX Águas Claras, RA XXI Riacho Fundo II, RA XXII Sudoeste/Octogonal, RA XXIII Varjão, RA XXIV Park Way, RA XXV SCIA, RA XXVI Sobradinho II, RA XXVII Jardim Botânico, RA XXVIII Itapoã, RA XXIX SIA, RA XXX Vicente Pires, RA XXXI Fercal.[713]

No âmbito estadual, em cada unidade da Federação existe o TCE - Tribunal de Contas do Estado, com jurisdição no território estadual respectivo e competência sobre todos os órgãos públicos estaduais, com sede em cada capital estadual, em número de 26 unidades. Cada um deles compõe-se por sete conselheiros, variando localmente o número de conselheiros substitutos, mas em todos eles atua o Ministério Público de Contas, tal qual ocorre na estrutura do TCU. Por meio de leis estaduais específicas são estatuídas as estruturas orgânicas dos Tribunais de Contas estaduais que, como já se viu algures, guardam similitudes com a estrutura do TCU, pois têm órgãos Colegiados (Pleno e Câmaras), corregedorias, ouvidorias, unidades técnicas, unidades administrativas, escolas de contas e, atuando como fiscal da legalidade, o MPC – Ministério Público de Contas, órgão que atua, por força advinda da Constituição Federal, em multinível em todos as Cortes de Contas brasileiras.

No Brasil, o sistema de controle conta ainda com quatro Tribunais de Contas dos Municípios – TCM, nos Estados do Pará, Ceará, Goiás e Bahia, com sede nas capitais destes estados (Belém, Fortaleza, Goiânia e Salvador) e jurisdição abrangendo, respectivamente, todos os municípios paraenses, cearenses, goianos e baianos, uma vez que os órgãos destes estados estão sob a jurisdição dos TCE's locais. Leis estaduais dispõem sobre a criação, estrutura, competência, jurisdição e o estabelecimento de outras normas organizacionais dessas Cortes de Contas.

Por fim, compõem o sistema de controle brasileiro, dois Tribunais de Contas Municipais - TCM's, um com sede no Município do Rio de Janeiro[714] (composto por 7 conselheiros), criado pela Lei nº 183, de 23 de outubro de 1980, composto por sete

---

[713] DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/conheca-o-tcdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

[714] RIO DE JANEIRO. Trirbunal de Contas do Município. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Destaques.aspx?group=Conselheiros>. Acesso em: 13 jun. 2018.

conselheiros; e outro com sede no Município de São Paulo[715] (composto por 5 conselheiros), criado pela Lei nº 7.213, de 20 de novembro de 1968, ambos previstos no art. 75 da CF/88, com jurisdição nestas duas capitais.

Isso tudo demonstra que o sistema de controle externo dos Tribunais de Contas tem uma singular capilaridade em todo o território nacional, o que facilita a fiscalização e controle a eles afetos por determinação constitucional, propiciando atuar com eficiência e eficácia, fazendo efetivo o acompanhamento da governança atinente aos direitos fundamentais do cidadão, tais como saúde, educação, e dentre eles, em particular à esta Tese, a fiscalização e o controle da sustentabilidade ambiental.

## 4.10 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Como já se argumentou preteritamente, os Tribunais de Contas brasileiros, *ex vi* das disposições constitucionais insculpidas nos artigos 70 *usque* 75 da Constituição Federal de 1988, em sendo órgão estatal de controle e fiscalização, de natureza autônoma e independente, com jurisdição constitucional de contas, exerce o Controle Externo que conforme a CF/88, neste mister, tem competência fiscalizadora exercida pelos Tribunais de Contas, nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, além daqueles definidos como fiscalizados em sentido amplo".[716]

De igual modo, restou consignado que o Controle Interno, que compõe em cada órgão o sistema integrado de controle, trata-se do instituto previsto no art. 74, I a IV, da CF/88, mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, exercido internamente no âmbito dos de todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, em apoio ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, inclusive na avaliação do cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos

---

[715] SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/91/62>. Acesso em: 13 jun. 2018.
[716] MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 297 - 299.

multiníveis, a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado, e no exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, em apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.[717]

Semelhantemente, já se viu que as ações de Fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas, endogenamente, compreendem todos os meios legitimamente admitidos em Direito, quinquipartida em fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, incluindo o exame, no local, dos atos sujeitos à fiscalização dos Tribunais de Contas, mediante a realização de auditorias, inspeções, visitas técnicas, análise de documentos, controle eletrônico, acompanhamentos e monitoramentos, verificação de atos de admissão, aposentadoria, pensão, revisão de proventos, reforma e transferência para a reserva remunerada, recebimento de denúncias e representações e todo e qualquer ato administrativo, sem exceção, no interesse público, sendo admitida a fiscalização também, e em especial, em matéria ambiental e no exercício do poder regulatório, nos termos disciplinados pelas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas, nos Regimentos Internos e nas normas regulamentadoras *interna corporis,* decorrentes das disposições da Constituição Federal de 1988, das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas municipais*.*[718]

Em completude, o Fiscalizado trata-se de toda a pessoa, seja física ou jurídica, seja pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre o erário, compreendendo dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais, em multinível, a União, os Estados ou Municípios respondam, ou que, em nome destes, assuma obrigações de natureza pecuniária deva, na forma da lei, prestar contas de sua atuação administrativa.[719]

---

[717] BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília DF: Senado, 1988. Art. 74, incisos I a IV. Conceito elaborado pelo pesquisador a partir do texto constitucional que trata do controle interno.
[718] FREITAS, Juarez e MILESKI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. p. 57.
[719] FREITAS, Juarez e MILESKI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. p. 14.

Considerando que o patrimônio público considerado de modo *lato* deve ser fiscalizado e controlado pelos Tribunais de Contas e que dentro da concepção patrimônio público inclui-se o patrimônio ambiental, como macrobem de titularidade do povo, impõe-se aos órgãos de controle externo a sua pronta fiscalização e controle, com o escopo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Denota-se, de tudo o que já se argumentou até aqui, que os Tribunais de Contas, no exercício da fiscalização e do controle externo do patrimônio ambiental, deve fazê-lo utilizando-se de toda a tipologia disponível e afeto à suas atribuições constitucionais, sendo feito, destarte, o controle *a priori*, sendo o controle externo ou fiscalização feita preventivamente, ou seja, antes da prática do ato administrativo; o controle concomitante, que é o controle externo ou fiscalização feita simultaneamente à prática do ato administrativo; e também o controle *a posteriori*, que é o controle externo ou fiscalização feita pelo Tribunal de Contas após a prática do ato administrativo.

Como órgão de controle nacional, o TCU emitiu, desde o ano de 1988, uma estratégia de atuação no controle da gestão ambiental, por meio da Portaria n° 383[720], de 5 de agosto de 1998, assinada pelo então presidente Homero Santos, que aprova a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDFA, sendo um marco para este tipo de atuação, o qual vem sendo, na prática, aplicado em todo o sistema de controle brasileiro, estendido aos demais Tribunais de Contas subnacionais.

Por sua importância como documento oficial que dispõe sobre estratégia de fiscalização da gestão ambiental, esparzida por todo o sistema de controle brasileiro, necessário se faz tecer sintéticos comentários aos seus mais relevantes dispositivos, contextualizando a questão imbricada da atuação dos Tribunais de Contas em matéria ambiental.

Pois bem. Consta do teor da portaria retrodescrita que a estratégia de controle e fiscalização ambiental foi desencadeada em razão da necessidade e carência de um adequado controle da gestão ambiental; ainda em razão da participação do Tribunal de Contas da União no Grupo de Trabalho sobre Auditoria

---

[720] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 383/1998. BTCU nº 5/98. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=tcu+portaria+383&oq=tcu+portaria+383&aqs=chrome..69i57.15446j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 13 jul. 2018.

Ambiental da International Organization 0f Supreme Audit Institutions - INTOSAI; também pela importância de se assegurar que todas as Unidades Técnicas do TCU que participam do controle da gestão ambiental operem de forma organizada e planejada; e, ainda, que, dentre as fases de implantação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental - PDFA, fora prevista a elaboração de uma estratégia para o controle da área.

O art. 2° da Portaria 383/98, estabelece como duas premissas do controle da gestão ambiental, sendo: (i) é objetivo do Poder Público a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas à disponibilidade equitativa e permanente dos recursos ambientais; (ii) é necessário que a promoção do desenvolvimento sócio-econômico seja compatível com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

O art. 3° dispõe que o controle da gestão ambiental será efetuado I - por meio da fiscalização ambiental de: a) ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA; b) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental. II - por meio da inserção do aspecto ambiental na fiscalização de: a) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental; b) projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impactos negativos diretos ao meio ambiente. III - por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades: a) integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA; b) responsáveis pelas políticas, programas, projetos e atividades a que se refere o inciso anterior.

A portaria, a teor do art. 3º, no seu parágrafo único, considera fiscalização ambiental, os atos concernentes a “auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos que tenham por objeto a análise da gestão ambiental”, dispondo no art. 4º, visando a economicidade, que “para melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, o controle da gestão ambiental de que trata esta Portaria deverá ser empreendido de forma articulada com a atuação do Congresso Nacional e dos órgãos do Sistema de controle Interno”. Também dispõe o instrumento normativo (art. 5º) que deverão receber tratamento prioritário as ações que visem a induzir comportamentos compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável; a fiscalização ambiental; a elaboração e aplicação de políticas setoriais relacionadas a

proteção ou utilização do meio ambiente; as ações que visem à coleta e ao fornecimento de informações sobre o meio ambiente; a educação ambiental; a coordenação das ações relacionadas a proteção ambiental; e as ações implementadas com recursos externos.

Em sua estratégia ambiental, a portaria em comento, por força do seu art. 8º, não olvidou dispensar atenção especial aos recursos técnicos e humanos necessários à efetivação do controle da gestão ambiental, tanto que, no tocante aos recursos técnicos, segundo dispõe, serão obtidos mediante o (i) intercâmbio com outras Entidades de Fiscalização Superiores; (ii) por meio de acordos de cooperação com as entidades relacionadas à gestão ambiental; e (iii) mediante a realização de levantamentos e do armazenamento de informações sobre meio ambiente e gestão ambiental. Quanto aos recursos humanos, deverão ser assegurados por meio da (i) desmistificação do tema auditoria ambiental; e (ii) pela formação, treinamento e aperfeiçoamento de servidores. Para finalizar estes breves comentários, o art. 9º, da Portaria 383/98, dispõe que "a implementação da sistemática de obtenção e desenvolvimento de recursos definida deverá ocorrer por meio da formulação e execução de planos de ação, os quais serão incluídos nos planejamentos anuais de controle da gestão ambiental".

Nesse sentido, ressalta-se que a competência dos Tribunais de Contas brasileiros encontra-se expressamente contemplada ao longo das disposições contidas nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, onde está realçada a missão constitucional de controle das contas públicas e a fiscalização e acompanhamento da execução do orçamento. Nessa competência de controle certamente inclui a defesa e a preservação do patrimônio público, em cujo e de cujo conceito elastecido compreende-se todo e qualquer patrimônio público (compreendidos os bens tangíveis e intangíveis) donde também se incluem os bens ambientais, haja vista que a concepção primária mesmo do patrimônio extraída da contabilidade, da economia e do direito é que se trata "do conjunto de bens, direitos e obrigações". Daí que, por decorrência natural dos ditames constitucionais endógenos e das normas internacionais exógenas[721] perfeitamente possível o exercício do controle do patrimônio ambiental pelas EFS.[722]

---

[721] Ora, a corroborar seja o controle um direito fundamental do cidadão, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, explicita que "a sociedade tem o direito de pedir

De todo o exposto, de modo induvidoso, constata-se que o sistema de controle externo brasileiro, portanto, endogenamente, por meio dos Tribunais de Contas (nacional e subnacionais) estão aptos a, por meio de estratégia integrada e cooperativa, desempenharem o seu importante papel reservado na Constituição Federal para, prioritariamente, fiscalizar e controlar todos os atos administrativos praticados em matéria ambiental que tenham qualquer relação, reflexo ou efeitos no tocante ao meio ambiente, considerado como macrobem de titularidade do povo, podendo corroborar sobremaneira para a melhoria da performance do Estado brasileiro, mediante realização de auditorias ambientais e outros instrumentos voltados ao aprimoramento da democracia participativa em suas atribuições, zelando efetivamente pela garantia do direito fundamental à Sustentabilidade Ambiental, assegurando a sua usufruicão às presentes e futuras gerações.

---

conta a todo agente público de sua administração. Daí não pode fugir ao controle, do órgão constitucional de controle, a verificação em se saber a quantas anda a gestão do patrimônio ambiental brasileiro, por tratar-se por tratar-se não só este, como também o próprio "controle" um direito fundamental do cidadão no bojo das modernas repúblicas democráticas, pois que a *res* é pública, não podendo olvidar-se seja sempre a coisa pública (o erário) submetida ao controle independente. Texto original em francês Disponível em: LEGIFRANCE. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>. Acesso em: 24 de maio 2018.

[722] Como bem anota FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. p. 27: "A questão primordial hoje é saber se, para além dos Estados nacionais, num plano supranacional e global, o poder destrutivo ecológico – bem como social e cultural – do capitalismo planetário pode ser novamente posto sob controle". MUNCH, R. "Globale Dynamik, Lokale Lebenswelten". Frankfurt, 1998, apud HABERMAS, Junger. **Nos limites do Estado.** Folha de São Paulo. São Paulo, 18 de jul. 1999. 4 Mais, Caderno especial, p. 5.

# 3ª PARTE
# AS EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA NACIONAL E TRANSNACIONAL DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E A POSSIBILIDADE DE SUA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE A CARGO DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIORES

*"A verdade é prática."*
Karl Max

## CAPITULO V
## EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO ESPAÇO TRANSNACIONAL E NACIONAL A CARGO DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

O escopo deste quinto capítulo é investigar a existência de registro de experiência exitosa no tocante à fiscalização sistêmica do patrimônio ambiental no espaço transnacional; bem como investigar se, no espaço nacional, a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros, existe igualmente alguma experiência exitosa de auditoria em cooperação embasada nas ISSAIs enquanto normas técnicas de padrão internacional da INTOSAI, no escopo de seu Programa 3i (tratado alhures no capítulo que trata da competência exógena dos organismos transnacionais das entidades fiscalizadoras superiores no tocante à governança da sustentabilidade), verificando-se se tais experiências de algum modo podem indicar a possibilidade de se implantar, por meio das EFS, a governança da sustentabilidade ambiental, tanto no âmbito transnacional, quanto no nacional.

### 5.1. A EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA AMBIENTAL TRANSNACIONAL EM ÁREAS PROTEGIDAS DA AMÉRICA LATINA A CARGO DA OLACEFS

A experiência a seguir registrada versa sobre a Auditoria Operacional Ambiental, em cooperação na concepção externalizada pelo Programa 3i da Intosai, com base nas ISSAIs, no espaço transnacional realizada em 1.120 Áreas Protegidas

da América Latina, sob a tutela da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores-OLACEFS, por meio da COMTEMA[723]-Comissão Técnica Especial de Medio Ambiente e as EFS regionais, na qual o Brasil participou e coordenou juntamente com outras EFS, mediante a ativa participação do TCU, tendo sido avaliados importantes biomas de 12 (doze) países latino-americanos.

### 5.1.1 Considerações Iniciais sobre a Auditoria Transnacional nas Áreas Protegidas da América Latina

Importante registrar que esta auditoria trasnacional que teve por escopo a avaliação das áreas protegidas da América Latina, decorre da experiência exitosa pretérita da auditoria operacional coordenada, desencadeada no âmbito nacional, sob a coordenação do TCU, realizada nas unidades de conservação[724] da Amazônia brasileira em conjunto, nos exercícios de 2012 e 2013, na qual houve a participação em governança de auditoria com a participação efetiva de nove Tribunas de Contas estaduais, com jurisdição e competência nos estados que compõem a Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Tocantins), tendo sido avaliadas todas as 387 unidades de conservação[725] da Amazônia.

---

[723] COMTEMA. La Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente: fue creada en noviembre de 1998, durante la VIII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). La misión que se le definió es la de "contribuir al desarrollo de auditorías ambientales por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) miembros de la OLACEFS, promoviendo el control de la gestión ambiental y garantizando el fortalecimiento y la integración de las EFS de la Organización". OLACEFS. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 15 de jun. 2018.

[724] Segundo o TCU, as unidades de conservação (UCs) são territórios instituídos pelo Poder Público, sob regime especial de administração, com objetivos de conservação e limites definidos, em razão de características naturais relevantes. Essas áreas fazem parte da estratégia mundial de conservação da biodiversidade, ratificada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), considerada o principal acordo ambiental multilateral e que tem como objetivo a redução significativa na perda da biodiversidade em nível global. BRASIL. TCU – Tribunal de Contas da União. SecexAmbiental. **TC 006.762/2014-0.** Natureza: Relatório de Auditoria. Entidade/Órgão: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério do Meio Ambiente – MMA. Interessado: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2018.

[725] No Processo que julgou os trabalhos finais da auditoria no TCU (TC 006.762/2014-0), no bojo do relatório apresentado pela Equipe de Auditoria, na Identificação do seu objeto, se acha escrito, in litteris:

10. O estabelecimento de unidades de conservação (UCs) é a principal estratégia mundial para proteção da biodiversidade in situ, que é a conservação de ecossistemas e habitats em seus

A experiência exitosa da auditoria coordenada em cooperação que o TCU comandou com a participação dos Tribunais de Contas subnacionais da região Amazônica despertou o interesse da OLACEFS - Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que por meio de seu órgão ambiental, a COMTEMA desencadeou o processo desta auditoria ambiental transnacional na América Latina.

### 5.1.2 Da Instalação da Auditoria Operacional Ambiental Interinstitucional

Assim, na esteira da experiência do TCU mediante a auditoria coordenada feita em cooperação com os nove Tribunais de Contas Estaduais da região amazônica por meio da COMTEMA[726] instalaou a Auditoria Coordenada Internacional nas áreas protegidas da América Latina, sendo realizada, em cooperação, pelas Entidades de Fiscalização Superior de doze países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela, sob a coordenação conjunta do TCU e da Controladoria-Geral da República do Paraguai, utilizando-se das normas de auditoria padronizadas internacionalmente pela INTOSAI, as denominadas ISSAIs, e ainda, no Brasil, as normas instituídas pelo TCU, sendo que as expressões: “área de preservação” utilizada na América Latina, e “unidade de conservação”, utilizada legalmente no Brasil pelo SNUC, são sinonímias, anotando-se, por oportuno, que a nomenclatura padronizada internacionalmente é “área de preservação”.

Segundo relatório oficial, o objetivo da auditoria foi examinar, nos doze países envolvidos, as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível federal, mais especificamente

---

ambientes naturais (CHAPE et al, 2005). As UCs fazem parte de um conjunto de territórios denominados áreas protegidas, que, conforme definição prevista no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), Decreto 5.758/2006, também incluem as terras indígenas, as áreas de preservação permanente, as áreas de reserva legal e as áreas remanescentes de quilombolas, as quais não serão objeto de avaliação neste trabalho. Para fins de padronização o presente relatório adotará a terminologia internacional áreas protegidas (APs) como sinônimo de unidades de conservação. In BRASIL. Tribunal de Contas da União. SecexAmbiental. **TC 006.762/2014-0.** Natureza: Relatório de Auditoria. Entidade/Órgão: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério do Meio Ambiente – MMA. Interessado: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2018.

[726] ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

aquelas relacionadas à gestão das áreas protegidas ou unidades de conservação (UCs), de forma a avaliar, diante do diagnóstico e achados de auditoria, se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais essas áreas foram criadas, identificando as fragilidades e verificando as oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da sua gestão.[727]

No âmbito transnacional, a fiscalização foi conduzida pela OLACEFS, por meio da COMTEMA e das EFS dos países envolvidos, com a participação das EFS dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela, sendo auditadas 667 áreas de preservação, em seus respectivos biomas.[728]

No âmbito nacional, a fiscalização foi conduzida pelo TCU, por meio de sua estrutura orgânica, sob a coordenação da SecexAmbiental - Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, com a participação nos trabalhos técnicos de suas Secex – Secretarias de Controle Externo regionais do Maranhão, Sergipe, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba e Paraná, tendo sido auditadas 206 unidades de conservação federal, nos seguintes biomas brasileiros: caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal.

Somadas as 667 áreas de preservação examinadas pelas EFS exógenas, com as 206 examinadas pelo TCU nos biomas acima referidos, exceto Amazônia, chega-se ao subtotal de 873 áreas apreciadas. Somadas as unidades de conservação do bioma Amazônia que já haviam sido auditadas, sendo 107 unidades de conservação federais e 140 estaduais, abarcando todas as unidades de conservação da Amazônia, ou seja, 247 unidades auditadas.

Assim, decorrente dos dois trabalhos de auditoria, o antecedente no bioma Amazônia, num total de 247, e o procedente nas áreas de preservação dos biomas da América Latina, totalizam-se 1120 áreas de preservação pormenorizadamente auditadas, nacional e transnacionalmente, sem olvidar informações obtidas junto aos

---

[727] BRASIL. Tribunal de Contas da União. SecexAmbiental. **TC 006.762/2014-0.** Natureza: Relatório de Auditoria. Entidade/Órgão: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério do Meio Ambiente – MMA. Interessado: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2018.

[728] Vale registrar que o trabalho de auditoria do bioma da Amazônia, que porventura será tratada amiúde no subcapítulo seguinte, também se estendeu, por meio desta auditoria, agora no âmbito da América Latina, ao bioma Amazônia da Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela, que também pertencem à Amazônia Continental ou Pan Amazônia.

órgãos públicos responsáveis pelas áreas de preservação de cada país participante, com o escopo de verificar comparativamente o nível médio de atingimento da Meta 11 de Aichi, em conformidade com a metodologia utilizada mundialmente pela ONU.

### 5.1.3 Dos Instrumentos de Trabalho Utilizados

Por consectário lógico, decorrente das normas internacionais padronizadas de auditoria disseminadas mundialmente pela INTOSAI[729], as denominadas ISSAIs[730] - Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, sendo as ISSAIs 100[731], específicas no tocante à auditoria no setor público foram observadas nos trabalhos desta auditoria. Também foram observadas as normas similares adotadas pela OLACEFS e pela ATRICON.

Em especial, nas duas auditorias foi empregada a Metodologia de Avaliação da Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)[732], trata-se de uma importante ferramenta desenvolvida pelo TCU, que, mediante indicadores e índices, classifica as áreas de preservação em três níveis de implementação e de gestão:

---

[729] Normas e diretrizes profissionais são essenciais para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo da auditoria do setor público. As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), visam promover auditorias independentes e eficazes e apoiar os membros da INTOSAI no desenvolvimento de suas próprias abordagens profissionais, de acordo com seus mandatos e com leis e regulamentos nacionais.

[730] As ISSAIs são normas padrão de qualidade internacional das EFS, que compõem o marco de trabalho institucionalizado da INTOSAI visando o desenvolvimento das EFS em todo o mundo. Também compõe referido marco de qualidade as Diretrizes da Intosai para a Boa Governança (INTOSAI GOVs). O marco em seu conteúdo total está disponível em: ISSAI <http://es.issai.org/acerca-del-marco-de-trabajo-issai>. Acesso em: 14 jun. 2018.

[731] A “ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público” fornece os princípios fundamentais para a auditoria do setor público em geral e define a aplicabilidade das ISSAI. A “ISSAI 300 - Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional” baseia-se nos princípios fundamentais da ISSAI 100 e adicionalmente os desenvolve para adequá-los ao contexto específico da auditoria operacional. A ISSAI 300 deve ser lida e entendida em conjunto com a ISSAI 100, que também se aplica à auditoria operacional.

[732] O Indimapa é um instrumento georreferenciado, resultante da média de 14 índices e indicadores de implementação e de gestão das UCs federais avaliadas, do qual se extraem dados individualizados da gestão de cada unidade. O Índice varia de 0 a 3, sendo que, quanto mais próximo de 3, maior o grau de implementação da UC, ou seja, mais avançada ela está em relação ao alcance dos seus objetivos. A partir da elaboração desse índice, verificou-se que apenas 4% das 247 UCs federais e estaduais estão com alto nível de implementação e de gestão. A média dos índices das UCs federais e estaduais da Amazônia foi de 1,14. Delas, 56% têm notas entre 1 e 2, consideradas em estágio mediano de implementação, e 40% têm resultado abaixo de 1, que indica UCs de baixo estágio. O conteúdo por ser acessado no sítio do TCU. In BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/6.1%20Auditoria%20na%2Governança%20de%20Unidades%20de%20Conservação%20na%20Amazônia.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

vermelho, amarelo e verde. Os resultados são visualizados por meio de mapas georreferenciados, os quais fornecem uma análise individualizada da gestão das áreas analisadas e também comunicam uma avaliação sistêmica do assunto.

No tocante à fase de execução, os trabalhos fiscalizatórios foram conduzidos por meio da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), método adotado e idealizado pelo TCU, com a participação de seis secretarias de controle externo regionais de sua estrutura orgânica, (Secex-MA, Secex- MG, Secex-MT, Secex-PB, Secex-PR e Secex-SE), possibilitando, a visitação in loco de aproximadamente 21% (65) das 313 UCs federais brasileiras, permitindo, ainda, a validação das informações obtidas.[733]

Apontam os auditores da equipe, que por se tratar de trabalhos coordenados de auditoria, as equipes técnicas utilizaram papéis de trabalho validados em Workshops de planejamento, o que permitiu a consolidação dos dados para toda a região. Nesse ponto vale destacar o apoio oferecido pela Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) à auditoria da América Latina, em especial ao viabilizar os encontros presenciais das equipes técnicas das EFS. Na auditoria o principal instrumento de coleta de dados foi o questionário eletrônico, escolhido por ter sido considerada a forma mais adequada à realidade das áreas protegidas, que por vezes estão localizadas em lugares de difícil acesso. No plano nacional merece destaque o alcance de 100% das respostas dos gestores a esse instrumento.[734]

A auditoria utilizou-se, igualmente, dos seguintes instrumentos de trabalho: Matriz de Planejamento; Matriz de Achados; Matriz de Boas Práticas; Questionários Eletrônicos previamente elaborados e destinados aos representantes das Unidades de Conservação estaduais; Roteiro de Entrevistas para os representantes de Unidades de Conservação (UCs); Roteiro de Entrevista para população residente nas UCs; Roteiro de inspeção *in loco* às UCs; Roteiro Fotográfico; Instrumentos de Consolidação (Mapa de Normativos, Mapa de Índices, e Relatório Consolidado), o que propiciou obter-se um diagnóstico o mais completo possível acerca das Unidades de Conservação estaduais sob a responsabilidade e gestão da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia (SEDAM), sendo

---

[733] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/tcu/Siga>. Acesso em: 14 jun. 2018.
[734] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/tcu/Siga>. Acesso em: 14 jun. 2018.

esta o órgão estadual auditado, legalmente jurisdicionado do TCE-RO, a quem se submete constitucional, legal e regimentalmente quanto à fiscalização de atos e prestação de contas.[735]

### 5.1.4 Das Áreas de Proteção Objeto da Auditoria

Registre-se que as áreas protegidas da América Latina que são objeto de exame da auditoria desencadeada pela OLACEFS localizam-se em ecorregiões terrestres e marinas do países participantes. Dentre as áreas terrestres examinadas estão a Amazônia, Sabana Mesopotâmica Cono Sur, Sabana Uruguaya, Chaco Húmedo, Chaco Seco, Pantanal, Manglares del Atlántico Sur, Bosques Húmedos del Surd-oeste del Amazonas, Bósques Montanosos del los Andes Venezolanos, Uatama-Trombetas Bósques Húmedos, Pantepui e Gálapos mosaica de matorral, incluídos áreas de conservação dos seguintes biomas brasileiros: caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal. Dentre as ecorregiões marinas da América Latina incluem-se a Plataforma Patagónica, Fernando de Noronha e Atol das Rocas, Rio Grande, Humboldtian, Noroeste do Brasil, Canales y Fiordos del Sur de Chile. Golfo de Panamá, Amazônia, Isla Oeste de Galápagos, Soroeste del Caribe e Islas Galápagos Orientales.

Com o escopo de auditoria, no âmbito transnacional, a fiscalização das EFS da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela, sob a coordenação do Brasil e Paraguai, foram auditadas 667 áreas de preservação, em seus respectivos biomas, trabalho que se estendeu, por meio desta auditoria, agora no âmbito da América Latina, ao bioma Amazônia, compreendendo além do Brasil, a Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela.

No âmbito nacional, a fiscalização conduzida pelo TCU, auditou 206 unidades de conservação federal, nos seguintes biomas brasileiros: caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal, que somadas as 667 áreas de preservação examinadas pelas EFS exógenas, com as 206 examinadas pelo TCU nos biomas acima referidos, subtotalizam 873 áreas apreciadas, às quais se acrescentam o exame realizado nas unidades de conservação do bioma Amazônia

---

[735] RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. TCERO. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out 2017.

que já haviam sido auditadas preteritamente, sendo 107 unidades de conservação federais e 140 estaduais, abarcando todas as unidades de conservação da Amazônia, ou seja, 247 unidades auditadas, o que totaliza finalmente 1120 áreas de preservação auditadas, nacional e transnacionalmente.

Em razão da Meta 11 de Aichi[736] estar intrinsecamente ligada ao objeto da auditoria coordenada na América Latina, necessário rememorar alguns aspectos no tocante à CDB. A sigla CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade, trata-se de um documento que possui força vinculante (hard law), para as partes contratantes, como registra Melo[737], "constitui-se no mais importante instrumento de proteção da biodiversidade". A origem do documento decorre da Convenção do Rio-92, onde preambularmente as partes contratantes se dizem conscientes do valor intrínseco (biocentrismo) da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, econômico, cientifico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes (macro e microbens ambientais) e inclusive reconhecem a interdependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas.

Anota-se que o Brasil foi o primeiro país a assinar o instrumento de ratificação da CDB - Convenção sobre Biodiversidade, por meio do Decreto Legislativo nº 02/1994 e do Decreto Presidencial nº 2.519/1998, com a seguinte tríade de objetivos, conforme dispõe o artigo primeiro da CDB aprovada na Rio-92: (i) a conservação da diversidade biológica; (ii) a utilização sustentável de seus componentes; e (iii) a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.[738]

---

[736] Meta 11: Em 2020, pelo menos 17% das zonas terrestres e de águas continentais, e 10% das zonas costeiras e marinhas, especialmente áreas de importância particular para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, devem estar conservadas por meio de gerenciamento eficiente e equitativo, ecologicamente representadas, com sistemas bem conectados de áreas protegidas e outras medidas eficientes de conservação baseadas em área, e integradas em mais amplas paisagens terrestres e marinhas. Convention on Biological Diversity. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

[737] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. p. 28.

[738] BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2018.

Pois bem, em 2010, a Conferência das Partes da CDB, realizou a Conferência de Nagoya[739], quando foram estabelecidos cinco objetivos estratégicos enumarados de “A a E”.[740]

O Objetivo Estratégico “C” contém três metas, a saber: a Meta 11: Expandir e implementar sistemas de áreas protegidas; a Meta 12: Evitar as extinções das espécies e a Meta 13: Conservação da agrobiodiversidade. Mais de perto interessa a este trabalho, pela correspondência que existe com as áreas protegidas, a Meta 11 de Aichi, que visa atingir, até 2020, pelo menos 17% (dezessete por cento) das águas terrestres e continentais, e 10% das áreas costeiras e marinhas, especialmente áreas de particular importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, são conservadas por meio de sistemas eficazes de áreas protegidas, e de modo efetivo e equitativamente gerenciados, ecologicamente representativos e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas eficazes de conservação, e integradas nas paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

Na decisão X/2[741], ainda durante a décima reunião da Conferência das Partes, realizada no ano de 2010, em Nagoya, província de Aichi, no Japão, foi adotado um Plano Estratégico para Biodiversidade revisado e atualizado, incluindo as Metas de Biodiversidade de Aichi, a exemplo da Meta 11, para o Período 2011-

---

739 Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/cop10/default.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2018. A décima reunião da Conferência das Partes da CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica, que aconteceu na cidade japonesa de Nagoya, capital da província de Aichi, no período de 18 a 29 de outubro de 2010, com a participação recorde de mais de 15.000 representantes de 193 Estados-Partes e seus parceiros, cujo encontro serviu para finalizar a negociação sobre um novo Plano Estratégico pela biodiversidade para o período de 2011-2020 com uma visão de biodiversidade para 2050, culminando com as metas de Aichi.

740Objetivos Estratégicos: segue a descrição de cada um deles: O Objetivo Estratégico A - Tratar das causas fundamentais de perda de biodiversidade fazendo com que preocupações com biodiversidade permeiam governo e sociedade; Objetivo Estratégico B – Reduzir as pressões diretas sobre a biodiversidade e promover o uso sustentável; O Objetivo Estratégico C: Melhorar o estado da biodiversidade, salvaguardando ecossistemas, espécies e diversidade genética; O Objetivo Estratégico D: Aumentar os benefícios da biodiversidade e serviços ecossistêmicos para todos; e, por fim, o Objetivo Estratégico E: Aumentar a implementação por meio de planejamento participativo, gestão de conhecimento e capacitação.

741 Tradução livre do autor do seguinte texto original: “In decision X/2, the tenth meeting of the Conference of the Parties, held from 18 to 29 October 2010, in Nagoya, Aichi Prefecture, Japan, adopted a revised and updated Strategic Plan for Biodiversity, including the Aichi Biodiversity Targets, for the 2011-2020 period. This Plan provides an overarching framework on biodiversity, not only for the biodiversity-related conventions, but for the entire United Nations system and all other partners engaged in biodiversity management and policy development. Parties agreed to translate this overarching international framework into revised and updated national biodiversity strategies and action plans. Additionally, in decision X/10, the Conference of the Parties decided should focus on the implementation of the 2011-2020 Strategic Plan and progress achieved towards the Aichi Biodiversity Targets”. CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

2020. Este Plano Estratégico, dada a grande e inédita participação de contém uma estrutura abrangente sobre a biodiversidade planetária para todo o sistema da ONU e todos os parceiros envolvidos na gestão da biodiversidade e no desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao setor e, em especial, para oatingimento das Metas de Biodiversidade de Aichi.

As auditorias realizadas pelas Entidades de Fiscalização Superior (EFS) na gestão de áreas protegidas da América Latina tiveram como ponto de partida a avaliação do cumprimento, pelos Governos Nacionais, do acordo estabelecido por meio da Meta 11 de Aichi no âmbito Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB)[742]. Assim, o presente capítulo buscará avaliar a situação brasileira relativa ao alcance da meta estipulada no referido acordo internacional, além de trazer uma análise sistêmica das áreas protegidas no contexto latino-americano.

Muito embora sejam utilizados outros termos, como “Áreas de Proteção”, “Áreas de Conservação”, “Unidade de Conservação” a exemplo da legislação brasileira (SNUC), o termo “Área Protegida” é oficialmente utilizado pela CDB, que por força documental significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação, em consonância com os protocolos firmados sob os auspícios da ONU, via PNUMA, programa da comunidade para o meio ambiente globalmente considerado.

Ressalte-se, que o Artigo 3 da CDB estabelece o princípio de que “os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.[743]

Destacam-se neste contexto de auditoria em cooperação das EFS envolvidas dos países latino-americanos, que a propósito, os artigos 5 e 18, tratam do trabalho em cooperação em prol da biodiversidade. Assim, o Artigo 5 -

---

[742] CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 15 jun. 2018.
[743] CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Cooperação das Partes Contratantes, estabelece que os contratantes devem cooperar com outras Partes Contratantes, diretamente ou, quando apropriado, mediante organizações internacionais competentes, no que respeita a áreas além da jurisdição nacional e em outros assuntos de mútuo interesse, para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, cuja auditoria realizada pela OLACEFS se encaixa perfeitamente nesse objetivo.[744]

Em completude, o Artigo 18[745] - Cooperação Técnica e Científica estabelece cinco cláusulas, que também está ínsita à proposta de trabalho de auditoria em cooperação realizado pela OLACEFS.

A primeira estabelece que as Partes Contratantes devem promover a cooperação técnica e científica internacional no campo da conservação e utilização sustentável da diversidade biológica, caso necessário, por meio de instituições nacionais e internacionais competentes.

A segunda, que cada Parte Contratante deve, ao implementar esta Convenção, promover a cooperação técnica e científica com outras Partes Contratantes, em particular países em desenvolvimento, por meio, entre outros, da elaboração e implementação de políticas nacionais. Ao promover essa cooperação, deve ser dada especial atenção ao desenvolvimento e fortalecimento dos meios nacionais mediante a capacitação de recursos humanos e fortalecimento institucional.

A terceira, que a Conferência das Partes, em sua primeira sessão, deve determinar a forma de estabelecer um mecanismo de intermediação para promover e facilitar a cooperação técnica e científica.

A quarta, que as Partes Contratantes devem, em conformidade com sua legislação e suas políticas nacionais, elaborar e estimular modalidades de cooperação para o desenvolvimento e utilização de tecnologias, inclusive tecnologias indígenas e tradicionais, para alcançar os objetivos desta Convenção. Com esse fim, as Partes Contratantes devem também promover a cooperação para a capacitação de pessoal e o intercâmbio de técnicos.

---

[744] CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 15 jun. 2018.
[745] CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

A quinta, que as Partes Contratantes devem, no caso de comum acordo, promover o estabelecimento de programas de pesquisa conjuntos e empresas conjuntas para o desenvolvimento de tecnologias relevantes aos objetivos desta Convenção.

### 5.1.5 Dos Achados de Auditoria e do Relatório Conclusivo[746]

Consoante conteúdo do relatório de auditoria elaborado pela equipe técnica, abordam-se diversos assuntos em conformidade com o desenvolvimento dos trabalhos realizados, primeiramente, no tocante aos objetivos da Meta 11 de Aichi. Constata-se que a Meta 11 de Aichi prevê objetivos quantitativos e qualitativos a serem alcançados pelos Governos Nacionais até 2020. A parte quantitativa do acordo estabelece percentuais a serem conservados por meio de áreas protegidas, sendo 17% para áreas continentais e 10% para áreas marinhas e costeiras de cada país signatário.

Em nível mundial, segundo dados da lista de Áreas Protegidas das Nações Unidas, segundo o Relatório do TCU, embasado em dados divulgados pela ONU (DEGUIGNET, 2014), a cobertura de áreas protegidas alcançou, em 2014, o patamar mundial médio de 15,4% para as áreas terrestres excluída a Antártica e 8,4% para as áreas marinhas com jurisdição nacional.

Observa o relatório de auditoria que no tocante à auditoria coordenada realizada nas APs - Áreas Protegidas da América Latina, foram encontrados valores próximos aos divulgados pela ONU ao avaliar o alcance do aspecto quantitativo da Meta 11. Em relação à parte terrestre/continental da meta, a média alcançada pelos 12 países latino-americanos participantes da auditoria ambiental foi 16,3%, um pouco acima da média mundial, conforme pode ser observado na tabela I elaborada pela equipe técnica de auditoria, que pode ser consultada ao final desta pesquisa.

Conforme os dados apurados, a equipe de auditoria relata a verificação de uma grande dispersão no percentual de áreas terrestres protegidas nos países que

---

[746] Registre-se que os dados obtidos para a análise da auditoria coordenada em cooperação levada a efeito pela OLACEFS, tendo por objeto as áreas protegidas da América Latina, foram obtidos, no geral, no site do TCU, relacionado ao Processo n. 006.762/2014-0, número interno do documento, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, considerando-se que o Ministro brasileiro coordenou os trabalhos técnicos juntamente com as autoridades de contas do Paraguai e abordou todas as nuanças da auditoria no relatório de seu voto, que culminou no acórdão (AC-1206-18/15-P), proferido pelo Pleno do TCU.

participaram da auditoria coordenada. Contudo, a maioria dos países, 9 em 12 (Brasil, Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, Paraguai, Peru e Venezuela), está em boa posição devido ao alcance quantitativo da parte continental da meta, exceto Argentina, Colômbia e México.

No tocante às áreas protegidas brasileiras, nos âmbitos federal, estadual e municipal, a equipe ao apresentar seu relatório, com base nos percentuais apurados, constata que no tocante à composição continental o país está em conformidade com a média mundial, um pouco acima, com 17,2% do território nacional brasileiro ocupado com unidades de conservação. Contudo, deficitária a situação no tocante à composição marinha, porquanto apenas 1,5% da área correspondente ao Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva do Brasil está protegido, revelando-se baixíssimo o percentual apurado.

Dessa forma, muito difícil ou mesmo quase impossível que o país alcance a meta de 10% prevista, o que demanda do governo brasileiro maior empenho e união de esforços por parte da administração federal, estaduais e municipais envolvidas, acima do empreendido até agora. Além disso, de acordo com o próprio MMA - Ministério do Meio Ambiente, em seu planejamento estratégico, para o período 2014/2022, está previsto que somente em 2020 as áreas protegidas marinhas atinjam o percentual de 5%, o que sinaliza a impossibilidade do cumprimento da meta estabelecida. Portanto, conclui-se que, em relação ao compromisso assumido pelo Brasil quanto à Meta 11 de Aichi, os resultados são díspares. Relativamente ao aspecto quantitativo da Meta, enquanto o objetivo de proteger 17% de áreas terrestres encontra-se bem encaminhado, a meta de proteger 10% de área marinha está longe de ser alcançada, exigindo-se maior empenho do Estado brasileiro para o seu cumprimento.

Quanto ao aspecto qualitativo da Meta 11, há compromisso da gestão efetiva e equitativa, ecologicamente representativas, no que refere-se ao ordenamento e gerenciamento das áreas protegidas para que alcancem o seu fim legal previsto, e satisfatoriamente interligadas, ou seja, de modo que representem a biodiversidade do país, como por exemplo, a preservação contínua da mata atlântica com cobertura em toda a extensão territorial do litoral brasileiro, num conjunto biótico e abiótico de identidade geoclimática e biodiversidade própria.

No Brasil, existem seis grandes biomas: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal, além da área marinha. Com vistas a melhorar a

situação da biodiversidade no tocante ao controle da proteção de ecossistemas, espécies e diversidade genética, observa-se que a auditoria em tela reforça o compromisso brasileiro assumido de maneira voluntária, por meio da Resolução CONABIO 6/2013, consoante metas nacionais de proteger pelo menos 30% da Amazônia e 17% de cada um dos demais biomas terrestres: Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal.

Segundo o apurado pela auditoria, se contabilizadas apenas as UCs como áreas oficialmente protegidas, com exceção da Amazônia os demais biomas brasileiros estão distantes da meta estabelecida. Conforme os dados apurados na auditoria e segundo informação disponibilizada pelo MMA, se somadas apenas as áreas conservadas por UCs os referidos biomas não atingirão até 2020 os percentuais previstos de 17%, o que sinaliza risco do não cumprimento da meta estabelecida na aludida resolução.

Entretanto, o próprio relatório de auditoria constata que conforme informado no quinto Relatório Nacional do Brasil para a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica datado de janeiro de 2015, constante nos documentos de auditoria, a própria Resolução CONABIO 6/2013 oferece a possibilidade de inclusão de outras categorias de áreas oficialmente protegidas além das UCs que segundo o relatório avalia-se a possibilidade de contabilizar as Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL), além das Terras Indígenas, para fins de cumprimento da meta 11 de Aichi. No tocante às primeiras, o informe indica ser necessário o término do processo do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para se quantificar adequadamente o grau de realização da meta. Já quanto à última, é afirmado estar em debate a metodologia mais adequada a se aplicar na contabilização dessas áreas, que abrangem grande parte do território dos estados amazônicos.

Em relação ao outro aspecto qualitativo da Meta 11 de Aichi, que se refere à gestão das áreas protegidas, o grande desafio para os órgãos de controle foi avaliar a implementação e a administração desses territórios, tanto no Brasil quanto nos países da América Latina. A solução foi a criação pelo TCU do Indimapa (vide ao final desta pesquisa), importante instrumento que permitiu a avaliação padronizada da implementação e da gestão das 1120 APs avaliadas. Em síntese, segundo o relatório de auditoria, o Indimapa é um instrumento georreferenciado de avaliação, comunicação e monitoramento, visualizado por meio de um mapa, que foi elaborada

a partir de índices e indicadores que permitem a extração de dados individualizados da gestão de cada área, assim como informações consolidadas das avaliações efetuadas pelo TCU e pelos órgãos de controle do outros 11 países participantes da auditoria coordenada.

No espaço transnacional, por decorrência da utilização desta ferramenta como método avaliativo, os resultados indicaram que 21% (210 APs) das áreas protegidas federais ou nacionais da América Latina encontram-se no nível mais alto de implementação e gestão. Por outro lado, a maior parte das áreas avaliadas está no nível intermediário, com 54% (526 APs) e baixo com 25% (244 APs). Para efeito comparativo, segundo o relatório, pode-se destacar que os resultados trazidos pelo Indimapa apontam para a mesma direção de outras avaliações realizadas, a exemplo da análise global sobre a gestão de áreas protegidas publicada em 2010 pela UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza. O referido estudo, segundo a relatoria, compilou dados de mais de 9000 avaliações em áreas protegidas de 140 países e indicou que 24% desses territórios avaliados encontram-se num bom nível de gestão.

Já, no espaço nacional, contudo, a exemplo das 313 APs, sob a responsabilidade do governo federal, dos dados aferidos no índice de gestão e implementação, a avaliação da gestão das áreas protegidas apontou para um cenário mais crítico do que a situação da América Latina, uma vez que somente 15% (47 APs) dos territórios avaliados está no nível mais alto de implementação; 68% (213 APs) está no nível mediano e 17% (53 APs) no nível baixo, o que mostra desempenho insuficiente no tocante às metas de Aichi.

Entretanto, o relatório aponta que as disposições da Lei n. 9985/2000 que estatui o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação possui potencial para contribuir aos cumprimentos das metas, especialmente por meio do relatório periódico da situação dessas áreas territoriais federais, com informações consolidadas quanto às UCs estaduais e municipais, sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Até que isso seja uma realidade, o cumprimento das metas, contudo, resta comprometido, até que haja um relatório de avaliação global.

No tocante à efetividade da implementação das APs a auditoria analisa minudentemente 13 indicadores de implementação, com base no SNUCN (Sistema

Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), que são: plano de manejo[747], recursos humanos, recursos financeiros, estrutura administrativa, consolidação territorial, fiscalização e emergência ambientais, pesquisa, monitoramento da biodiversidade, conselho gestor, manejo comunitário, uso público, concessões e articulação nas áreas protegidas.

Saliente-se, conforme registra o próprio relatório de auditoria, que houve o apoderamento de outros conhecimentos disponibilizados na aferição dos resultados no tocante aos indicadores, que são métodos de avaliação internacionalmente reconhecidos e aceitos em auditorias ambientais, tais como o (i) Rappam (Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management), que avaliou a efetividade da gestão de mais de 1600 áreas protegidas em 49 países em todo o mundo; e o (ii) Tracking Tool, elaborado pelo WWF em parceria com o Banco Mundial e baseado no modelo desenvolvido pela Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) da IUCN e aplicado em mais de 400 áreas protegidas em 50 países da Europa, Ásia, África e América Latina.

Consoante dados do relatório, no tocante aos indicadores, tomando a referência de escala de 0 a 3, o indicador plano de manejo das APs federais atingiu o valor de 1,03, o que o situa no limite entre a baixa e a média implementação do instrumento plano de manejo. O indicador uso público, que ao receber a menor pontuação dentre todos os aspectos avaliados aponta a subutilização do potencial de uso público das áreas protegidas federais brasileiras. O único aspecto avaliado com alta implementação foi o indicador E estrutura administrativa, ao obter a pontuação 2,29. No caso dessa alta pontuação, a análise do item requer atenção, pois não foi avaliada a qualidade da estrutura, e sim a disponibilização de bens e serviços, o que demanda melhor governança.

Relata ainda que noutro ponto, no contexto das 1120 APs avaliadas na auditoria, merece destaque a análise comparativa entre as 453 APs brasileiras (as 313 unidades de conservação federais somadas às 140 estaduais do bioma Amazônia analisadas em 2013) e as 667 APs dos demais países da América Latina. Restou demonstrado que se comparados os resultados globais da avaliação, o Brasil encontra-se em desvantagem em vários indicadores. A maior discrepância

---

[747] Aponta o relatório de auditoria do TCU, que atualmente, dos 36 parques nacionais fechados a visitação, 19 (53%) não possuem plano de manejo. De outro lado, dos 33 parques abertos, 28 (85%) dispõem desse instrumento de gestão.

está nos Recursos Financeiros, em que os indicadores do Brasil e do restante da América Latina estão distantes 0,81 ponto. Aponta o relatório que outras discrepâncias podem ser consideradas mais relevantes, por ocorrerem em aspectos significativos no contexto das áreas protegidas, tais como em Plano de Manejo (0,57 ponto) e em Uso Público (0,53 ponto). Entretanto, em certos aspectos o Brasil apresenta pontuação maior que a da América Latina, merecendo destaque segundo o relatório técnico o caso do Manejo Comunitário e do Conselho Gestor, sendo ambos os aspectos intimamente relacionados à participação da comunidade na gestão da área protegida, no pertinente à articulação.

Importante registrar, que consoante dados do relatório, no espaço transnacional (latino-americano) constata-se que 54% das APs alcançam média implementação, 25% das áreas latino-americanas encontram-se com baixa implementação e 21% possuem alta implementação. Já no espaço nacional (brasileiro), a maior parte das APs (68%) encontra-se na faixa de média implementação, 17% encontram-se com baixa implementação e 15% apresentam alta implementação. Resulta dai, segundo esses dados, que na comparação entre a situação latino-americana e a brasileira, o percentual de APs na faixa média da América Latina é menor do que a brasileira, e nas faixas altas e baixas são maiores. Esse fato demonstra que a desigualdade na implementação das APs da América Latina é maior do que a encontrada na realidade brasileira.

Quanto ao aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das áreas protegidas, posto que há subutilização do espaço público potencial para visitação turismo e recreação, com base nos dados coletados, o resultado é baixo no tocante ao cumprimento da meta, posto que das 1120 APs avaliadas na auditoria em áreas protegidas da América Latina, 337 pertencem à categoria parque. Apesar de essa categoria compor o rol das principais atrações turísticas de diversos países em função de suas belezas cênicas, em quase 30% dessas áreas o potencial de uso público não é aproveitado. Nesse contexto, as principais fragilidades encontradas foram deficiência na estrutura para visitantes (83%) e insuficiência de pessoal afeto às atividades de visitação (92%). A realidade brasileira caminha na mesma direção, uma vez que dos 94 parques (federais e estaduais) avaliados, 43% não aproveitam o potencial de uso público, considerado um dos seus principais objetivos. As principais dificuldades que atravancam a utilização do potencial das APs, segundo o relatório, são a falta de infraestrutura adequada - uma vez que em 85% (59/69) das

áreas avaliadas apontou-se como inexistente ou deficitária a estrutura para visitantes -, a baixa disponibilidade de pessoal. Isso porque em apenas 9% (6 parques) o quantitativo de pessoal disponível foi considerado suficiente para o aproveitamento do potencial de uso público da área.

Semelhantemente, o relatório de auditoria também aponta que a falta ou deficiência de gestão dos parques públicos brasileiros, aliada à precariedade da infraestrutura de apoio à visitação podem ser apontadas como os problemas mais recorrentes para os parques brasileiros avaliados. Tais fatos, segundo a equipe técnica, contribuem para que o Brasil, considerado pelo Fórum Econômico Mundial como a maior potência turística do planeta em recursos naturais, ocupe apenas o 52º lugar em competitividade de turismo quando contabilizado outros fatores como a estrutura disponível nessas áreas. Além disso, de acordo com o Plano Nacional de Turismo 2013-2016, elaborado pelo Ministério do Turismo, o Brasil carece de uma política de turismo voltada às suas áreas protegidas, fazendo com que o tema sustentabilidade ocupe posição periférica na estratégia de turismo no país, o que, mais uma vez, revela a falta de governança no setor, que se iniciada poderia em breve colaborar com a geração de emprego e renda e, por conseguinte, aquecer localizadamente a economia.

A auditoria identificou fragilidades em relação à disponibilização de meios e incentivos para a realização de atividades de pesquisa científica, bem como deficiências no processo de monitoramento da biodiversidade, sendo a falta de controle do desmatamento e das espécies ameaçadas, por falta de fiscalização e presença efetiva dos órgãos responsáveis, tornam-se questões cruciais que precisam ser resolvidas.

Também aponta o relatório, a ausência de apoio à pesquisa científica nas áreas protegidas. Dos dados colhidos, considerando o total de áreas latino-americanas avaliadas na auditoria, 65% não possuem infraestrutura de apoio à pesquisa, e em cerca de 40% os resultados das pesquisas não são considerados na execução das atividades da AP. No Brasil a situação é semelhante, pois a falta de disponibilização de infraestrutura de apoio à pesquisa está presente em quase 60% (267/453) das áreas avaliadas, enquanto que em 35% (156) dos territórios protegidos foi afirmado não se conseguir utilizar os resultados das pesquisas na gestão. Aponta o relatório que algum grau de conhecimento da biodiversidade é necessário para a realização do planejamento da gestão de uma área protegida,

pois essas informações podem ser úteis na elaboração/revisão de planos de manejo, na orientação de ações de manejo de espécies, no apoio à tomada de decisão sobre visitação ou na exploração dos recursos naturais, entre outros usos, registrando que ICMbio gerencia pesquisas nesta área mediante o Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – Sisbio, que faz o controle nacional de pesquisa, mas registra a dificuldade de se obter dados pesquisados sobre o patrimônio ambiental brasileiro. .

No tocante ao monitoramento da biodiversidade, constatou a auditoria fragilidades que dificultam a avaliação da efetividade da conservação das áreas protegidas, pois em quase metade (44%) das APs latino-americanas avaliadas não se realiza essa atividade, o que impede verificar a efetividade dessas áreas na conservação da biodiversidade. No contexto brasileiro, o monitoramento também é uma atividade pouco efetuada. Em mais da metade das APs nacionais avaliadas (56%) não se realiza o monitoramento da biodiversidade. Além disso, mais do que realizar essa atividade é preciso que o monitoramento seja suficiente para fornecer informações para a gestão sobre o alcance dos resultados da área protegida, situação encontrada em apenas 10% das áreas avaliadas.

A auditoria utilizou o acompanhamento das Espécies Ameaçadas para a análise da conservação da biodiversidade em APs. A lista enumerando as espécies ameaçadas de extinção foi publicada em 17/12/2014 pelas Portarias MMA 444 (mamíferos, aves, répteis, anfíbios e invertebrados terrestres) e 445 (peixes e invertebrados aquáticos), traz 12.256 espécies avaliadas, das quais 1.173 foram consideradas ameaçadas. Estudos mais precisos necessitam ser feitos sobre a questão, com o escopo de efetivar-se a proteção dos ecossistemas, valendo apontar, entretanto, que as APs por serem seus habitats são de vital importância para a conservação das espécies ameaçadas.

Segundo o relatório de auditoria, no referente ao acompanhamento sobre o desmatamento, constatou ausência para a totalidade dos biomas brasileiros, registrando-se a existência sistêmica somente na Amazônia, onde o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) conta com três sistemas de monitoramento de desmatamento e degradação florestal: o Sistema DETER (Detecção de Desmatamento em Tempo Real), que detecta alertas de desmatamento para dar suporte à fiscalização; o Projeto PRODES (Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite), que mensura as taxas anuais de desmatamento para auxiliar

o estabelecimento de políticas públicas; e o DEGRAD (Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira), destinado a mapear áreas em processo de desmatamento. Na auditoria realizada em 2013, especificamente no bioma Amazônia, pelo TCU (TC 34.496/2012-2), segundo dados do período 2008 a 2012 indicaram que 6% do desmatamento observado na Amazônia ocorreu nas APs, embora essas áreas ocupem pouco mais do que ¼ (26%) do território amazônico. Ou seja, o desmatamento fora das APs avaliadas era 4,3 vezes maior que no interior desses territórios, o que reforça a identificação da contribuição das APs às estratégias de conservação da biodiversidade. No demais, não existem informações sistematizadas que corroborem para o enfrentamento da questão com a necessária cientificidade.

Com base nos dados contidos no Indimapa, também verificou a auditoria que em mais de 600 APs a quantidade de recursos humanos (59%) e financeiros (56%) não atende às demandas das áreas protegidas da América Latina. No que se refere à avaliação dos recursos humanos, vale destacar que em 13%das APs (149 áreas) não há um único responsável pela gestão desses territórios, o que demonstra descaso e abandono. Também registra que no plano nacional, tanto no aspecto financeiro quanto no de recursos humanos, a situação se assemelha ao quadro internacional. No aspecto humano, das 149 APs latino-americanas que não possuem pelo menos um servidor lotado, 62 encontram-se no Brasil (APs federais e estaduais), e principalmente na Amazônia brasileira. Um parêntese aqui, para deixar consignado que no entendimento deste pesquisador, índios, quilombolas e outros integrantes das populações ribeirinhas tradicionais poderiam ser selecionados como guardas florestais, uma vez que nasceram, vivem e conhecem como ninguém as selvas amazônicas, que por isso mesmo poderiam ser guias turísticos fomentando o ecoturismo e resultando em geração de emprego e renda, numa atividade autossustentável para o aproveitamento racional desses espaços públicos detentores de paisagismos exuberantes e únicos.

De acordo com os apontamentos no relatório de auditoria, quanto aos recursos financeiros, vale registrar a existência de fontes potenciais (orçamentárias e extraorçamentários) que poderiam aumentar o volume destinado ao SNUC. Anota que as publicações ‘Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação’ (MMA, 2009), e ‘Quanto Custa uma Unidade de Conservação Federal’, patrocinado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade –

FUNBIO apontam algumas delas, como: (i) a cobrança de ingressos nos parques nacionais; (ii) a expansão da concessão de serviços florestais; (iii) a maior efetividade na cobrança de multas administrativas; (iv) a regulamentação dos artigos 47 e 48 da Lei do SNUC (compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica); (v) a participação especial do petróleo; (vi) a troca da dívida externa por investimentos em conservação; (vii) a alteração da Lei 8.001/90, art. 2º, III, para destinar ao ICMBio os recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) de empreendimentos localizados em unidade de conservação, atualmente destinados ao Ibama; (vii) a compensação da reserva legal com doação de terra no interior de unidade de conservação (Lei 12.651/2012, art. 66, III e § 5º, III); dentre outras, a exemplo da (vii) comercialização do crédito de carbono[748]. Registre-se que as dotações orçamentárias, tanto na América Latina quanto no Brasil são extremamente insuficientes para atender a demanda à sustentabilidade nas APs.

Dentre outras receitas, com efeito, deve-se dispensar atenção especial à comercialização do crédito de carbono[749] que pode se transformar num mercado significativo dado à sua potencialidade, mas que ainda dá os seus primeiros passos para se tornar efetivamente competitivo como título negociado em Bolsa de Valores, o que possam trazer efetivos dividendos aos detentores de áreas ambientais preservadas, incluídos os governos, no tocante às diretrizes do Protocolo de Quioto.

---

[748] Segundo boletim do BACEN o Protocolo de Quioto estabelece metas, que são divididas entre os países que mais emitem GEE. Com isso cada país passa a saber o quanto poderá emitir (anualmente) desses gases. Cada permissão dá o direito de emitir uma tonelada de gás carbônico (ou o equivalente em outros gases). Aqueles que emitem menos que do permitido têm um crédito – o crédito de carbono. Esse crédito torna-se um título de crédito que pode ser negociado com quem está emitindo além do permitido. Criando-se um modelo de troca, ou seja, um mercado que permite a interação entre quem está disposto a comprar e quem quer vender essas permissões. Esse mercado de crédito de carbono permite que os países cumpram suas metas de emissão comprando permissões de outros emissores de países desenvolvidos ou pagando projetos de investimento em que usem tecnologia de baixa emissão de GEE de países em desenvolvimento – projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL). Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro. (2010) Disponível em: BRASIL. Banco Central. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA201012.pdf>. Acesso em: 16 de jun. de 2018.

[749] A AMBEC defende que Crédito de Carbono é um bem intangível que pode ser comercializado. In ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DO MERCADO DE CARBONO (ABEMC). Disponível em: <http://www.abemc.com/arquivos/boletins/Abemc_Boletim01_mai2009.pdf>. Acesso em: 15 de jun. de 2018.

Necessário que governos e sociedade civil organizada se unam em prol desse potencial mercado ainda desconhecido até mesmo pela academia.[750]

A propósito, segundo a BM&FBovespa[751], o mercado de carbono é um ambiente eletrônico de negociação desenvolvido para viabilizar, de forma ágil, segura e transparente, o fechamento de negócios com créditos gerados por projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e no âmbito do mercado voluntário.

De acordo com Lopes[752], organizador do guia de orientação do MDL, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas, para que possam resultar em RCEs - Reduções Certificadas de Emissões, Certificado de Redução de Emissão, as atividades de projeto do MDL devem, necessariamente, passar pelas etapas do Ciclo do Projeto, que são: (i) Elaboração do Documento de Concepção do Projeto - DCP; (ii) Validação/Aprovação; (iii) Registro; (iv) Monitoramento; (v) Verificação/Certificação; (vi) Emissão e aprovação das RCEs.

Ainda tímido é o mercado de crédito de carbono, que poderia estar mais desenvolvido, principalmente no Brasil, que é a maior potência ambiental do planeta, sendo que no período de 2003-2008, o país foi responsável pela criação de 74% das áreas protegidas em todo o planeta. Os governos brasileiros em todos os âmbitos precisam acordar para esse mercado bilionário e potencial que já vem despertando o interesse econômico da iniciativa privada, pois segundo Ribeiro:[753]

> o mercado de créditos de carbono no Brasil já mobiliza empresas cuja atividade principal não está relacionada à geração de energia elétrica limpa. Grandes companhias como Gerdau, Corn Internacional e Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) desenvolveram metodologias próprias para fazer com que seus projetos de eficiência energética ou substituição de combustíveis possam participar do mercado de créditos de carbono previsto pelo Protocolo de Kyoto e gerar receitas adicionais.

---

[750] Já para o Banco Central, é um serviço, enquanto a BM&FBovespa (Bolsa de Mercados e Futuros) considera esse mecanismo como um valor mobiliário. BRASIL. Banco Central. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA201012.pdf>. Acesso em: 16 de jun. de 2018.

[751] SÃO PAULO. Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros. (BM&FBovespa). http://www.bmfbovespa.com.br>. Acesso em: 16 de jun. de 2018.

[752] LOPES, I. V. **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**: Guia de Orientação FGV. Coordenação-geral Ignez Vidigal Lopes. Rio de Janeiro, 2002. p. 90.

[753] RIBEIRO, M S. **Os créditos de carbono e seus efeitos contábeis**. Tese (Livre docência apresentada à Faculdade de Economia), FEA. Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto: USP, 2006. p. 6.

Sato[754] escrevendo sobre as características do mercado de crédito de carbono, assere que consoante relatório divulgado por duas organizações americanas do setor de mercado ambiental, Ecosystem Marketplace e New Carbon Finance, em 2008 o mercado voluntário de carbono movimentou 705 milhões de dólares, por um preço médio de 7,34 dólares por crédito de carbono. Portanto, há um grande potencial a ser explorado neste mercado ainda incipiente.

Também, urge sejam tomadas medidas diante da constatada falta de demarcação territorial, e pendências de regularização fundiária de todas as APs, conforme relato de auditoria, por se tratarem de requisitos essenciais à segurança dessas unidades na sua consolidação territorial e também à sustentabilidade ambiental e econômico-social, afastando as ameaças de invasões e ocupações ilegais de seus territórios, conforme as disposições legais aplicáveis à espécie, para que se cumpra de modo efetivo o escopo de suas instituições.

Constatou-se também a falta de articulação entre atores públicos e integrantes da sociedade civil organizada, em trabalho coordenado e integrado de ações, evitando-se desperdício de energia, recursos humanos e financeiros, o que somente é possível por meio da governança da sustentabilidade ambiental nessas áreas, para que cumpram de modo efetivo o seu desiderato legal para a conservação do patrimônio ambiental.

Consta ainda do relatório de auditoria realizada em cooperação entre as EFS, que na esfera nacional a auditoria coordenada contou com a participação de nove Tribunais de Contas Estaduais da Amazônia e 12 secretarias de controle externo do TCU, o que permitiu avaliar 453 unidades de conservação federais e estaduais brasileiras. Já na esfera internacional, o trabalho conjunto foi coordenado pelo TCU e pela Controladoria Geral do Paraguai, envolvendo 12 Entidades de Fiscalização Superior (EFS). Assim, ao total foi possível avaliar de forma padronizada e inovadora 1120 áreas protegidas (APs) latino-americanas. Constatou-se que entre os 12 países avaliados, nove já alcançaram o percentual terrestre de criação de APs estabelecido pela Meta 11 de Aichi, pois como já se registrou alhures, essa meta está inserida no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) e prevê que os 193 signatários desse tratado

---

[754] SATO, P. **Como funcionam os Créditos de Carbono?** In Revista Nova Escola. Disponível em: <http://revistaescola.Abr.com.br/ciencias/fundamentos/como-funcionam-creditos-carbono-471948.shtml>. Acesso em: 16 mai 2018.

internacional devem destinar, até 2020, 17% de seu território continental para o estabelecimento de áreas protegidas as quais devem ser implementadas e geridas de maneira efetiva.

Em análise conclusiva, os auditores técnicos brasileiros e latino-americanos que participaram da auditoria operacional inovadora no espaço transnacional, acreditam qua a implementação das medidas propostas possa aprimorar a governança das unidades de conservação visando ao aumento da eficiência no combate à perda de biodiversidade. Isso ainda, enfatizando que a presente auditoria, ao contribuir para a construção de uma visão sistêmica das áreas protegidas da América Latina, reforça o papel relevante das EFS como instituições que podem contribuir para uma governança global efetiva em direção ao desenvolvimento sustentável.

### 5.1.6 Do Acórdão do Tribunal de Contas da União no Processo de Auditoria Ambiental Transnacional

À vista dos trabalhos realizados pela equipe mista de auditoria, composta por auditores brasileiros e latino-americanos, que trata da análise e apreciação dos dados que integram o Relatório da Auditoria Coordenada Internacional nas áreas protegidas da América Latina realizada pelas EFS da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela, sob a coordenação conjunta do TCU e da Controladoria-Geral da República do Paraguai, considerados os seus competentes instrumentos e inovadoras ferramentas utilizadas, do diagnóstico verificado nas 1.120 APs, diante de todos esses achados de auditoria e da análise dos trabalhos conclusivos da auditoria realizada em trabalho compartilhado, no Brasil coordenado pela SecexAmbiental, a quem coube a responsabilidade de instruir o Processo n. 006.762/2014-0[755], e com espeque na legislação constitucional e infraconstitucional, no particular já abordada ao longo do relatório de auditoria, o Pleno do Tribunal de Contas da União, apreciando o voto do relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, proferiu julgamento da matéria, sendo aprovado à unanimidade de votos.

---

[755] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=6762&p2=2014&p3=0>. Acesso em: 16 jun. 2018. Todos os dados da auditoria operacional nas APs da América Latina podem ser acessados em completude no Processo: 006.762/2014-0, da relatoria do Ministro do TCU, Marcos Bemquerer Costa.

No teor do Acórdão do TCU (AC-1206-18/15-P) o relator Bemquerer expediu substanciosas determinações dotadas de coercibilidade aos jurisdicionados, que devem zelar pela gestão das APs, em especial, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, as quais desde o ano 2015, após a prolação do voto, vem sendo monitoradas em seu cumprimento por parte dos gestores públicos responsáveis, sob a coordenação da SecexAmbiental, que compõe a estrutura orgânica do TCU.

Dentre as determinações expendidas ao Ministério do Ministério do Meio Ambiente (MMA)[756], com fundamento no art. 243 do Regimento Interno do TCU, esta expressa a obrigação de apresentar ao Tribunal, no prazo de até 180 dias da ciência da decisão, um plano de ação contendo as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o aprazamento para as providencias devidas, visando suas implementações. A primeira determinação é para implementar as evoluções necessárias no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, de forma a atender ao previsto no art. 50 da Lei 9.985/2000 e disponibilizar informações fidedignas e atualizadas das características relevantes das unidades de conservação. A segunda, a determinação para implementar mecanismos de monitoramento do desmatamento para os biomas caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal, que forneçam informações atualizadas e sistematizadas da cobertura vegetal existente nesses biomas, em especial a presente nas unidades de conservação.

Também consta do voto epigrafado do relator, a recomendação ao MMA para que, no papel de coordenador do SNUC, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos: (i) fomentar ações que promovam melhorias na infraestrutura disponibilizada nas unidades de conservação, em especial nas áreas pertencentes à categoria parques, com vistas a ampliar o aproveitamento do potencial de uso público, a fim de atender ao previsto no art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000; e (ii) promover ações de articulação institucional para aprimorar a infraestrutura de apoio à pesquisa nas unidades de conservação, com vistas a incrementar o número de pesquisas realizadas e estimular a ampliação do

---

[756] O Ministério do Meio Ambiente do Brasil é responsável, basicamente, pela política nacional do meio ambiente. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente - MMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 16 jun. 2018.

conhecimento sobre a biodiversidade contida nessas áreas, de forma a cumprir o art. 4º, X, da Lei 9.985/2000.

Semelhantemente, o voto faz duas determinações ao ICMBio, com fundamento no art. 243 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que apresente a contendo as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para: (i) definir estratégia de consolidação territorial das unidades de conservação federais, com o estabelecimento de critérios de hierarquização e priorização do processo de regularização fundiária, que considere os aspectos técnicos, legais, econômicos, sociais e ambientais envolvidos nesse processo; e (ii) elaborar e entregar o relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País à apreciação do Congresso Nacional, de forma a atender o disposto no art. 51 da Lei 9.985/2000.

Também faz o voto recomendações ao ICMBio, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno TCU para que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos: (i) estabelecer indicadores que informem a contribuição das unidades de conservação na proteção de espécies ameaçadas, com vistas a aperfeiçoar a avaliação e comunicação dos resultados alcançados pelas áreas protegidas na conservação da biodiversidade; (ii) aprimorar a qualidade da atuação dos conselhos gestores nas unidades de conservação, com vistas a propiciar maior participação social na gestão e no aproveitamento sustentável dos recursos naturais dessas áreas.

Para que haja a devida transparência e publicidade e aproveitamento quanto às miríades de dados consolidados no resultado conclusivo da auditoria operacional realizada, e visando a tomada de devidas providências cabíveis de gestão dos responsáveis, o voto determina que sejam encaminhadas cópias integrais do Relatório, do Voto e do Acórdão prolatado ao MMA, ao ICMbio, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério das Relações Exteriores, à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; à Comissão

de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados; e à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, ou seja, dirigidas as correspondências às autoridades e órgãos que imbricadamente tem interesse nas Unidades de Conservação e nas políticas publicas delas decorrentes.

Em especial, no referente à ciência aos órgãos e autoridades determinadas pelo relator, em seu voto, pontua-se, os seguintes aspectos: (i) sobre o fato de que no então vigente planejamento estratégico do Ministério do Meio Ambiente, o incremento previsto para o atual montante de áreas protegidas marinhas será insuficiente para atingir até 2020 a Meta 11 de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica da ONU; (ii) que a não elaboração e entrega do relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País à apreciação do Congresso Nacional afronta o disposto no art. 51 da Lei 9.985/2000; (iii) que os riscos envolvidos em manter as atribuições do ICMBio sem dotá-lo de insumos necessários ao pleno exercício de suas funções; e (iv) que a utilização da estratégia de criação de unidades de conservação deve ser acompanhada de mecanismos que garantam os recursos essenciais (recursos financeiros, recursos humanos, planos de manejo e estruturas física e administrativa) para a efetiva implementação e adequada gestão desses territórios, de forma a aproveitar o potencial econômico, social e ambiental dessas áreas conforme os preceitos do desenvolvimento sustentável.

Por fim, o voto, dando e devida importância que se deve dispensar à crucial fase de monitoramento das determinações originadas dos achados de auditoria, determina à SecexAmbiental, órgão técnico de controle externo que desde o início procedeu a instrução do feito e a coordenação dos trabalhos de auditoria, que monitore, após 2 anos da decisão prolatada, o cumprimento das determinações exaradas e a implementação das recomendações que do voto constam, arquivando-se, o processo.

Dessa forma, em concepção conclusiva que aqui se expende, diante dos resultados obtidos que propiciaram o diagnóstico da situação das 1120 APs da América Latina, criadas visando a peremptória estratégia mundial da ONU sobre a conservação da biodiversidade, cuja devastação resulta em prejuízos climáticos para todos os países do globo terrestre, não se pode olvidar a importância desta

inédita auditoria operacional realizada sob os auspícios da INTOSAI, por meio de seu órgão ambiental (INTOSAI-WGEA), OLACEFS[757], em conjunto com a COMTEMA, e ainda mediante participação da agência alemã GIZ, do BID, Banco Mundial, TCU[758] e outras EFS latino-americanas, que sobremaneira contribuíram para a governança da sustentabilidade ambiental, propiciando o compartilhamento de experiências vivenciadas na auditoria transnacional e, por fim, na busca cooperativa comum e solidária voltada a um meio ambiente terrestre saudável para todos, sem imiscuir-se nas questões de Soberania.

## 5.2 A EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA AMBIENTAL NACIONAL REALIZADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BIOMA DA AMAZÔNIA

A experiência registrada sequencialmente consistente na Auditoria Operacional Coordenada pelo TCU em parceria com os TCE's que compõem a Amazônia Legal[759] (Rondônia, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão), importante área detentora de bioma que hospeda

---

[757] ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

[758] Como já se disse alhures nesta pesquisa, no capítulo que se tratou da OLACEFS, em novembro de 2002, o TCU – Tribunal de Contas da União e a OLACEFS firmaram em Brasília um Protocolo de Cooperação que estabelece a área ambiental como área prioritária de estudo e cooperação. Estatutariamente, os recursos necessários para o funcionamento da OLACEFS provém das taxas anuais pagas por seus membros associados e principalmente das contribuições de outras instituições e organizações internacionais, dentre as quais cita-se a GIZ, BID, Banco Mundial, INTOSAI, além das obtidas mediante empréstimos e doações. Porém, o que possibilita que a Organização Regional implemente as ações definidas em seu planejamento estratégico é o trabalho integrado e cooperativo das EFS's da região, que num esforço transnacional, contando com seus esforços orçamentários conjuntos viabilizam a realização de ações efetivas, como as realizadas por meio de auditorias coordenadas, o que barateiam os custos e trazem resultados importantes para a efetividade do controle. In ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

[759] O ministro do TCU, Augusto Nardes, maior entusiasta das auditorias coordenadas, o que decorre em parte de sua rica experiência no período em que presidiu a OLACEFS, na sua obra "governança pública" sobre a biodiversidade brasileira anota: "No Brasil, há UCs federais, estaduais e municipais, cuja área total ocupa quase 17% do território do país e são de vital importância para o eco-desenvolvimento nacional, uma vez que detém as principais nascentes de água e jazidas minerais e dispõem de farta quantidade de madeira, látex, castanhas e outros recursos naturais de valor econômico, social e ambiental. [...] Além da importância ambiental e econômica e da beleza cênica, essas áreas são fundamentais para o equilíbrio climático global e influenciam diretamente o regime de chuvas no Brasil e América Latina, imprescindível para a manutenção de atividades econômicas, como a agricultura. Especificamente no bioma Amazônia, estão concentrados 1/3 das florestas tropicais do planeta, 1/5 da disponibilidade mundial de água potável e significativa amostra da biodiversidade, boa parte desse patrimônio e em UCs". In NARDES, João Augusto Ribeiro et al. **Governança Pública: o desafio do Brasil.** p. 369.

singular patrimônio natural onde estão 1/3 das florestas tropicais do planeta, e 1/5 da água potável disponível na Terra, além da rica flora e megafauna, o que denota a sua importância significativa à estratégia global de conservação da biodiversidade, ratificada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), principal acordo ambiental multilateral voltado à redução significativa da perda da biodiversidade em nível global, firmado sob os auspícios da ONU, matéria já versada em capítulo pretérito deste trabalho.

### 5.2.1 Considerações iniciais sobre o Bioma Amazônia

No caso em estudo, na auditoria operacional coordenada pelo TCU mediante participação integrada das unidades federativas da Amazônia Legal, foram avaliadas 247 UCs - Unidades de Conservação do macro bioma da Amazônia, sendo 107 UCs federais e 140 estaduais, das quais, 40 estão situadas no Estado de Rondônia. Os trabalhos de auditoria pertinentes às UCs federais, a cargo do TCU, tiveram seus deslindes no Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro Weder de Oliveira*,* cujo teor pode ser consultado no sítio da Corte de Contas federal.[760] Neste trabalho o TCU utilizou e desenvolveu pioneiramente uma importante ferramenta denominada Indimapa, já referida na experiência anterior registrada relativa à auditoria operacional executada nas APs da América Latina, sob coordenação geral da COMTEMA, órgão ambiental da OLACEFS, da qual esta precede, e a cujos dados se inserem posteriormente, estando ambas imbricadas com o mesmo propósito.

Anote-se que, antes mesmo de tratar das unidades de conservação do Estado de Rondônia (premissa menor desta análise), tidas como importante

---

[760] TCU. (TC 034.496/2012-2); Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário. Desse modo, e tendo em vista a relevância do tema no âmbito nacional e internacional, o TCU realizou auditoria coordenada em conjunto com nove Tribunais de Contas Estaduais da região norte, do Mato Grosso e do Maranhão, para avaliar a governança desses territórios. Foram analisadas as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para a gestão eficiente do patrimônio público ambiental representado pelas UCs. A auditoria buscou elaborar uma visão sistêmica das unidades de conservação do bioma Amazônia, identificando gargalos no processo de gestão dessas áreas, bem como oportunidades de melhoria e boas práticas. Para obter esse amplo diagnóstico, foram analisados aspectos relacionados a insumos, articulação e resultados, o que possibilitou o desenvolvimento do Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/6.1%20Auditoria%20na%20Governança%20de%20Unidades%20de%20Conservação%20na%20Amazônia.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

instrumento de preservação ambiental, necessário se faz, de modo o mais didático possível, numa concepção silológica, com o escopo mesmo de facilitar a compreensão de eventuais consulentes interessados, apresentar, de modo breve, algumas peculiaridades do Megabioma Amazônia (premissa maior) onde se inserem essas unidades de conservação estaduais, dada a sua vital importância para a sustentabilidade ambiental da Terra.

Insta esclarecer, no que toca ao Bioma da Amazônia, aqui tratado, que de modo específico, o § 4º, do art. 225 da Constituição da República, preceitua que a Floresta Amazônica brasileira, ao lado de outros biomas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira) constitui patrimônio nacional. Dispõe que a sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Insta esclarecer que o legislador infraconstitucional classificou os biomas acima descritos como “macroecosistemas”, estando regulamentados pelas Leis n. 6.902, de 1981, n. 6.938, de 1981, e pela Lei n. 7.661, de 1988, sendo que as Unidades de Conservação ou Reservas Florestais que compõem de “microecosistemas”, são reguladas infraconstitucionalmente pela Lei Federal n. 9.985/2000 que instituiu o SNUC.[761]

Na sequência, com esse propósito, passa-se, pois, a fazer breve apresentação do Bioma Amazônia. Assim, logo de início, impende registrar que, etimologicamente, em sentido clássico, o vocábulo “Amazônia” deriva do mitônimo grego *amazon*, que de seu lado é formado pelo prefixo “a”, que significa “não” (provativo) e o vocábulo mazós, que significa “seio”. Logo, privado do seio. Consigne-se, também, que em linguagem nativa dos primeiros habitantes da região,

---

[761] No Brasil, segundo o TCU, as UCs federais, estaduais e municipais ocupam quase 17% do território nacional e detêm as principais nascentes de água, jazidas minerais, madeira, látex, castanhas e outros recursos naturais de valor econômico, social e ambiental. Ademais, esses territórios concentram as principais atrações turísticas naturais do Brasil, como os Parques de Fernando de Noronha, Lençóis Maranhenses, Pantanal, Iguaçu (Cataratas), Tijuca (Cristo Redentor), entre outros. Apesar de a proteção da biodiversidade ser a principal finalidade das UCs, essas áreas possuem outros objetivos, como visitação, pesquisa, exploração sustentável de madeira, entre outros, que dependem de uma gestão eficiente para serem alcançados, o que vai além da simples criação desses territórios. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/6.1%20Auditoria%20na%20 Governança%20de%20Unidades%20de%20Conservação%20na%20Amazônia.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

a variante amassumu, para designar “amazonas” quer dizer ruído de água ou água que retumba.[762]

Eis, pois, a Amazônia brasileira: uma região que possui a maior reserva de terras aproveitáveis e jazidas minerais do mundo, palco da maior floresta tropical, da maior bacia hidrográfica, do maior rio do planeta com nada menos que 25 mil km de extensões navegáveis, que contém a mais rica fauna, a mais diversificada flora e o maior banco genético do mundo sendo, por isso, de modo induvidoso, por conta de imensurável patrimônio natural, uma das regiões mais importantes para a sustentabilidade e estabilização climática da Terra.[763]

Essa região continental que abriga importante patrimônio ambiental, também denominada, no Brasil, Amazônia Legal (com limites definidos pelo Decreto-Lei n. 5.174, de 27 de outubro de 1966 e pelo art. 45 da LC n. 41, de 11 de outubro de 1977), situada no centro da América do Sul, é composta por 8 (oito) países: Brasil, Bolívia, Colômbia, Peru, Venezuela, Guiana, Guiana Francesa e Suriname. Esses países compõem a Amazônia Internacional ou Pan-Amazônia, com a extensão territorial de 7 milhões de km², ocupando 2/5 da superfície da América do Sul, que desde 1978 firmaram um tratado de cooperação (ACTO) em razão do bioma Amazônia.

O Amazon Cooperation Traty Organization (ACTO), fundada em 1995, organização intergovernamental, com sede em Brasília, em português denominada Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cujo propósito é proporcionar a preservação do patrimônio natural da Amazônia, pautando suas ações nos princípios ínsitos do desenvolvimento sustentável.

A OTCA surge em decorrência do Tratado de Cooperação Amazônica, que foi assinado em 3 de julho de 1978 e modificado em 1998, cujos objetivos precípuos são a preservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais da Amazônia. Vê-se no sítio da organização que a OTCA tem a convicção que a Amazônia, por possuir um dos mais ricos patrimônios naturais do Planeta, é estratégica para impulsionar o futuro desenvolvimento dos países da região; um

---

[762] ALVES, Benedito Antonio. **Amazônia Brasileira: Soberania Ameaçada**. Porto Velho-RO: Editora Imediata, 2013. p. 18.
[763] ALVES, Benedito Antonio. **Amazônia Brasileira: Soberania Ameaçada**. p. 22.

patrimônio que deve ser preservado, mas essencialmente, promovido, em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável.[764]

Para rememorar, no território brasileiro a Amazônia Legal é composta por 9 Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e a parte oeste do Estado do Maranhão, com extensão territorial de 5,2 milhões de km², o que representa 3/5 ou 60% do território do Brasil e, aproximadamente, 4% de todo a extensão do globo terrestre, podendo ser considerada como uma espécie de "sétimo país" do mundo em dimensão, onde vive uma população estimada em 25 milhões de habitantes.[765]

Adentrando a hileia brasileira, numa mostragem de sua flora, vale ressaltar que a floresta amazônica possui mais de 40% do estoque genético do planeta, com mais de 16,5 bilhões de genes só em plantas e mais de dois milhões de espécies animais e vegetais, segundo a afirmação do cientista alemão, Harald Sioli[766]. São plantas medicinais, aromáticas, alimentícias, tóxicas, oleaginosas e fibrosas; fungos, bactérias, insetos, serpentes e outros animais usados nos estudos da produção farmacêutica, cosmética e alimentícia[767]. É tamanha a diversidade de árvores na Amazônia, que podem ser encontradas de 40 a 400 espécies diferentes num só hectare (tais como, castanheira cedro, pau-rosa, aroeira, samaúma, freijó, sucupira, pau-cravo, pau-amarelo, pau-cetim, brauna, brauna-preta, sassafráz, mogno, cumaru, cerejeira, imburana, jatobá, maçaranduba), enquanto que na América do Norte, em termos comparativos, a diversidade encontrada vai somente de 4 a 25 espécies[768]. Mais de 40 mil tipos de plantas já foram catalogados, mas suspeita-se que outros 20 mil permanecem desconhecidos[769].

No tocante à fauna amazônica, num estudo comparativo, Pillon afirma que num só metro quadrado de floresta pode conter mais habitantes que a capital paulista (São Paulo), pois, a floresta é semelhante a um edifício de muitos andares, onde alguns animais habitam o subsolo, outros o solo, outros os troncos, outros os

---

764 ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. (OTCA). Disponível em: Disponível em: <http://otca.info/portal/index.php?p=index>. Acesso em: 13 jun. 2018.
765 ALMANAQUE ABRIL. São Paulo: Editora Abril, 2003, [s.n.]. pp. diversas. (CD-ROM).
766 PILLON, José Joaquim. **Amazônia: último paraíso terrestre**. Santa Maria: Palloti, 2002. p. 88.
767 PILLON, José Joaquim. **Amazônia: último paraíso terrestre**. p. 103.
768 ALMANAQUE ABRIL. Publicação anual. v. 1 e 2. São Paulo: Editora Abril, 2002, p. 263.
769 REPÓRTER TERRA. Disponível em: <http://www.terra.com.br/reporterterra/greenpeace/raiox.htm>. Acesso em: 17 maio de 2003.

galos, outros as folhas, outros as flores, e outros ainda, nos andares mais altos, as copas das grandes e centenárias árvores.[770]

Falando a respeito dessa exuberância faunística, cumpre destacar a afirmação do pesquisador Shubart, referenciado por Meirelles, ao afirmar: "Quando um adulto caminha na floresta de terra firme, a cada passo ele pisa em média sobre cerca de 1.500 pequenos animais, pertencentes a centenas de diferentes espécies." E, diante disso, descreve essas espécies, aduzindo: "são minúsculos insetos, colêmbolas, formigas, cupins, pequenas aranhas, ácaros, crustáceos, embuás, pequenas lacraias, caracóis, nematódeos e outros vermes, rotíferos, protozoários." Para, em consequência, concluir: "enfim, sem que saiba, tem-se um verdadeiro "tratado de zoologia" sob os pés. Isto sem considerar os números maiores de bactérias e fungos que ocorrem na mesma área".[771]

Ainda, quanto a essa fauna pendente de ser totalmente conhecida pela academia científica, impende registrar que no ano de 2001, numa pesquisa chefiada pela antropóloga americana Manuela Carneiro da Cunha, professora da Universidade de Chicago, concluiu-se que o estado do Acre, na região do rio Juruá, possui a maior biodiversidade da Amazônia e, possivelmente, do mundo. Estudos preliminares apontam a existência de 616 espécies de aves, quatro das quais até então desconhecidas, superando as 550 espécies aladas identificadas na região da Cacaulândia-RO., também de alta biodiversidade. Foram registradas 1.620 espécies de borboletas, podendo chegar a dois mil segundo os pesquisadores, 400 espécies de aranhas, 140 espécies de sapos, 104 de morcegos, 64 de abelhas, 50 de répteis e 16 de macacos. Nessa pesquisa, foi também encontrada aquela que pode ser a maior mariposa do mundo, com 40 centímetros de comprimento e um morcego com asas de um metro de envergadura, sem dúvida, o maior das Américas. Por oportuno, registre-se que das 141 espécies de morcegos identificados no Brasil, 125 vivem na Amazônia; das 484 espécies de mamíferos brasileiros, 424 vivem na floresta Amazônica; das 75 espécies de primatas, 58 vivem na região. Dentre a variedade de sapos, a maioria vive na Amazônia. O sapo-cururu, o maior de todos, pesa um quilo e mede 40 cm.[772]

---

[770] PILLON, José Joaquim. **Amazônia: último paraíso terrestre**. p. 182.
[771] MEIRELLES FILHO, João. **O Livro de Ouro da Amazônia**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004. p. 64.
[772] SAÚDE ANIMAL. Disponível em: <http://www.saudeanimal.com.br/curiosidades-animais.htm>. Acesso em: 17 maio 2013.

A região abriga também um importante patrimônio hidrográfico continental, de interesse transnacional que ultrapassa fronteiras físicas, numa extensão territorial de 7 milhões de km², ocupando 2/5 da superfície da América do Sul, e só no Brasil possui 5,2 milhões de km², o que representa 3/5 ou 60% do território brasileiro e, aproximadamente, 4% de todo o globo terrestre, o que evidencia a sua importância planetária.[773]

O maior rio, da maior bacia hidrográfica do mundo, o Amazonas, conta com mais de 7.000 afluentes catalogados, é o eixo principal da bacia e o maior rio do mundo que percorrendo 7.025 km (4.580 km de percurso navegável), desde o Pico Huagro até o Oceano Atlântico e quase forma um canal natural bioceânico que, ao entrar no Brasil pela cidade de Tabatinga, já corre numa planície a 82 metros do nível do mar, faltando 4.200 km para atingir o Atlântico.[774]. O vizinho Peru, país que já foi sede do Império Inca, onde se localiza Machu Picchu (patrimônio natural da UNESCO), é o berço do Rio Amazonas a partir das águas oriundas do degelo andino, a 4.000 metros de altitude, distante apenas 120 km do Oceano Pacífico.[775]

Além de possuir o maior volume de água do planeta, com seus 7.050.000 km² a Bacia Amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo, cujo principal rio, o Amazonas, possui uma vazão de 209.000(m³/s), onde vivem nada menos que 4 mil espécies diferentes de peixes, fora os não catalogados pela ciência, que em termos comparativos são trinta vezes superiores ao número encontrado em todo o território europeu.[776]

A outro tanto não se pode olvidar a importância ecossistemática da Amazônia e suas Unidades de Conservação, que devem submeter-se a uma gestão eficiente, com o propósito de se conservarem intactas e preservadas a fim de corroborar com a governança das condições climáticas da Terra, valendo registrar, a esse respeito, os comentários do pesquisador britânico James Lovejock, quando trata do assunto com mais cientificidade do que aqueles que denominam a região como “pulmão do mundo”, que a Amazônia é, sim, fundamental para o equilíbrio climático do planeta e que “pode-se compará-la a um rim do planeta, atuando como

---

[773] ALMANAQUE ABRIL. São Paulo: Editora Abril, 2003, [s.n.]. pp. Diversas. (CD-ROM).
[774] OLIVEIRA, H. Risler de *et al*. **Amazônia e a cobiça internacional**. Porto Velho: trabalho de pesquisa de propriedade da Loja Maçônica Grande Oriente de Rondônia, 2001. p. 13
[775] ALMANAQUE ABRIL. São Paulo: Abril, 2002. p. 272.
[776] DONIZETTI, Paulo. **Amazônia: o alvo da maior cobiça do mundo**. n. 1, FÓRUM: Outro mundo em debate. São Paulo: Publisher Brasil, ago. 2001. p. 14 - 17.

regulador de diversas funções vitais. Intervenções mal planejadas certamente provocarão mudanças ambientais em escala mundial, cujas consequências são difíceis de conceber".[777]

Difícil precificar a Amazônia. Este patrimônio natural ainda não foi monetizado do ponto de vista técnico compreendendo *lato sensu* as diversidades científicas por campo de saber. Entretanto, este "celeiro" de que fala Humboldt, ou "paraíso" de que fala Bates, ou ainda "gigante adormecido cheio de ouro" de que fala Peter Rich, tem seu preço.[778] A propósito disso, em matéria intitulada "a mata dos ovos de ouro" publicada na revista semanal "Veja" pelas contas de especialistas em variadas áreas de atuação que estudam a Amazônia, o inventário parcialmente conhecido dos recursos naturais da região, em dólares americanos, é o seguinte: Petróleo: 650 bilhões; Medicamentos/Cosméticos: 500 bilhões; Agricultura/Extrativismo: 50 bilhões; Minérios: 50 bilhões; Carbono: 19 bilhões; Turismo: 13 bilhões; Madeira: 3 bilhões.[779]

Segundo os redatores da matéria, se toda essa riqueza for explorada de forma racional, é possível ao Brasil obter da Amazônia recursos financeiros no valor de 1,28 trilhão e duzentos e oitenta bilhões de dólares por ano, valor bem superior ao PIB do país à época da divulgação, que segundo o IBGE, no exercício de 2002, totalizou 1.321,5 bilhões de reais.[780]

Verifica-se, na realidade, que a Amazônia brasileira em sendo possuidora desse incomensurável patrimônio ambiental, que além da fauna, flora e subsolo riquíssimo, possui em seu bioma 140 UCs, tão importantes ao equilibrio climático global, constituindo-se, indubitavelmente, numa das regiões mais importantes para a sustentabilidade e estabilização climática da Terra, o que justifica sobremodo o registro da inédita experiência da Auditoria Operacional Coordenada instalada com o propósito de avaliar a gestão da política ambiental dessas APs no bioma da Amazônia, decorrente do acordo de Cooperação Técnica que entre si celebraram o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, com a

---

[777] MEIRELLES FILHO, João. **O Livro de Ouro da Amazônia**. p. 28.
[778] ALVES, Benedito Antonio. Amazônia Brasileira: **Soberania ameaçada**. p. 141.
[779] VEJA. Edição n. 1714, de 22 de agosto de 2001. p. 3. Disponível em: <http:/veja.abr. .com.br./220801/p_076.html>. Acesso em: 19 de maio de 2018.
[780] VEJA. Edição n. 1714, de 22 de agosto de 2001. p. 3. Disponível em: <http:/veja.abr. .com.br./220801/p_076.html>. Acesso em: 19 de maio de 2018.

participação das outras Cortes de Contas integrantes da região, como se viu algures.

De modo oportuno, haja vista estarem em voga no mundo acadêmico os triádicos conceitos operacionais (Sustentabilidade, Transnacionalidade e Governança) no tocante ao patrimônio ambiental que transcende as fronteiras físico-geográficas dos países, esta pesquisa oportuniza compartilhar o registro desta experiência com a comunidade acadêmica transnacional, consistente na Auditoria Operacional Coordenada pelo TCU em parceria com os TCE's que compõem a Amazônia Legal. Aqui, mais amiúde, abordam-se os achados, relatório e os trabalhos conclusivos de auditoria executados nas UCs rondonienses que integram o Bioma da Amazônia.

### 5.2.2 Da Instalação da Auditoria Operacional Ambiental Interinstitucional

A Auditoria Operacional em cooperação foi instalada entre as EFS com a atribuição precípua de levantar dados e informações sobre a instituição e a governança ambiental das APs do Bioma da Amazônia, e em especial no que interessa a esta pesquisa, no que toca às UCs do Estado de Rondônia, dentro do escopo de avaliar se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que essas unidades possam atingir os objetivos pretendidos para os quais foram criadas, em um diagnóstico que identifica gargalos e oportunidades de melhoria, bem como avalia boas práticas que possam de algum modo contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e da governança dessas áreas legalmente protegidas.

Vale ressaltar que essa Auditoria Operacional teve embasamento legal na Resolução Administrativa n. 10/TCE/RO-2003, mais especificamente na alínea "e" do art. 2º, que prevê a avaliação da gestão ambiental, como também no Manual de Normas de Auditoria Governamental - NAGs, aprovado pela Resolução n. 78/TCE/RO-2011, e quando de sua operacionalização foram adotados alguns preceitos das ISSAIS, normas padronizadas internacionalmente no âmbito de atuação da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), além de outros princípios de auditagem comumente utilizados pelos órgãos independentes de controle externo, a registrar, no espaço nacional (ATRICON) e transnacional (OLACEFS).

No âmbito do TCE-RO - Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para viabilizar a auditoria atermada, instaurou-se um processo formal[781], cujos trabalhos de auditagem se iniciaram no dia 2 de maio com término previsto para 30 de novembro de 2013. Porém, o julgamento do processo ocorreu no dia 7 de novembro de 2013, vinte e três dias antes do prazo final estabelecido.

### 5.2.3 Dos Instrumentos de Trabalho Utilizados

A auditoria utilizou os seguintes instrumentos de trabalho: Matriz de Planejamento; Matriz de Achados; Matriz de Boas Práticas; Questionários Eletrônicos previamente elaborados e destinados aos representantes das Unidades de Conservação estaduais; Roteiro de Entrevistas para os representantes de Unidades de Conservação (UCs); Roteiro de Entrevista para população residente nas UCs; Roteiro de inspeção *in loco* às UCs; Roteiro Fotográfico; Instrumentos de Consolidação (Mapa de Normativos, Mapa de Índices, e Relatório Consolidado), o que propiciou obter-se um diagnóstico o mais completo possível acerca das Unidades de Conservação estaduais sob a responsabilidade e gestão da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia (SEDAM), sendo esta o órgão estadual auditado, legalmente jurisdicionado do TCE-RO, a quem se submete constitucional, legal e regimentalmente quanto à fiscalização de atos e prestação de contas.

Esta auditoria operacional precede a auditoria realizada nas Áreas Protegidas da América Latina, portanto, algumas ferramentas só depois foram a ela incorporadas, uma vez que ainda estavam em fase de desenvolvimento pelo TCU e entidades parceiras, a exemplo do importante instrumento tecnológico denominado Indimapa, já preteritamente mencionado.

### 5.2.4 Das Unidades de Conservação Objeto da Auditoria

Na sequência desta pesquisa, com base no que consta dos Autos n. 3099/2013, instaurado pelo TCE-RO, passa-se, de modo sintético no que interessa a

---

[781] Para a formalização da auditoria foi autuado no âmbito do TCE-RO, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno no dia 07.11.2013.

este trabalho científico, à apresentação de uma visão geral do objeto da auditoria instalada, qual seja, das Unidades de Conservação existentes no Estado de Rondônia, que compõem o bioma Amazônia, com breve abordagem contextual do SNUC e do Sistema Estadual de Unidades de Conservação-SEUC (instituído pelo Decreto 1.144/ 2002), que dispõe sobre as atribuições da SEDAM como órgão coordenador da implantação e operacionalização do SEUC e a descrição das características principais das unidades auditadas.

A propósito, em decorrência do princípio da sustentabilidade intergeracional insculpido na Constituição Federal de 1988, do qual já tratamos em capítulo pretérito desta pesquisa científica, em completude ao desiderato da efetivação desse direito fundamental proclamado no ordenamento jurídico brasileiro, vale destacar o advento da Lei Federal n° 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o dispositivo constitucional e institui o SNUC, ao tempo em que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

De modo específico, com o fito de efetivar a Sustentabilidade Ambiental, o art. 4° do Diploma Federal acima mencionado, ao longo de seus incisos, apresenta pelo menos treze objetivos que devem alcançados com o SNUC, quais sejam: 1) contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; 2) proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; 3) contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; 4) promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; 5) promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; 6) proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; 7) proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; 8) proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; 9) recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; 10) proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; 11) valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; 12) favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; e 13) proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Não se pode olvidar que as UCs numa concepção planetária, e sob a égide dos organismos internacionais e transnacionais na missão de unir esforços quanto à proteção da biodiversidade da Terra e da melhoria das condições climáticas globais, são áreas especialmente protegidas, destinadas à conservação da natureza e ao uso sustentável dos recursos naturais, sendo forçoso concluir que a sua criação representa um passo importante e fundamental para a conservação dos ecossistemas e para a manutenção da biodiversidade, mirando-se na qualidade e possibilidade de vida futura do homem e dos demais seres vivos, garantindo-se o meio ambiente saudável como direito fundamental constitucionalmente previsto e judicialmente reconhecido, que deve ser assegurado às presentes e futuras gerações, numa concepção elastecida que transpassa os limites físicos do Espaço Nacional, pois o que se faz aqui na Amazônia em questões ambientais, para o bem ou para o mal, certamente pode afetar e afeta mesmo todo o Planeta.

Com esse desiderato e com base nessa norma de regência citada em linhas precedentes, as UCs são criadas, regulamentadas e categorizadas segundo as peculiaridades da área a ser protegida, tendo com esse propósito, o SNUC definido dois grandes grupos de unidades de conservação, distintos em: Primus: a unidade de proteção integral e, Secundus: a unidade de uso sustentável.

Pois bem, o grupo de unidade de proteção integral tem por objetivo preservar a natureza, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, sendo pertencentes a esse grupo de UCs as cinco categorias: (i) Estação Ecológica, (ii) Reserva Biológica, (iii) Parque, (iv) Monumento Natural, e (v) Refúgio de Vida Silvestre.

De seu lado, o grupo de unidade de uso sustentável caracteriza-se por compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, contemplando as sete categorias: (i) Área de Proteção Ambiental, (ii) Área de Relevante Interesse Ecológico, (iii) Floresta, (iv) Reserva Extrativista, (v) Reserva de Fauna, (vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável e, (vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

No âmbito do Estado de Rondônia, por decorrência e em simetria com a modelagem federal, foi instituido o SEUC, que abstrai a sua validade como norma de repetição obrigatória, da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Federal do SNUC, com objetivo de estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão de UCs estaduais. Importante a análise breve, somente no

que interessa, desses instrumentos normativos, pois foram eles os parâmetros legais utilizados na auditoria interinstitucional das Cortes de Contas, que serve como experiência prática ao deslinde da tese ora proposta.

Dentre os principais órgãos instituídos pelo SEUC citamos: **1)** o Conselho Estadual de Política Ambiental - CONSEPA, com atribuições de acompanhar a implementação do SEUC (função consultiva e deliberativa); **2)** a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - SEDAM, com as funções precípuas de coordenar a implantação e operacionalização do Sistema, promover a integração das áreas federais, estaduais e municipais, administrar as unidades de conservação estaduais e propor a criação de novas unidades de conservação no Estado, a quem cabe, enquanto secretaria estadual, como se confere legalmente, a gestão dessas unidades de conservação auditadas; e **3)** os Conselhos Deliberativos e Consultivos das unidades de conservação, consoante disposto no art. 6, incisos I, II e IV do SEUC.

Com efeito, em simetria legislativa com o SNUC, o SEUC define que o plano de manejo deve ser elaborado no prazo de 5 (cinco) anos da criação da UC e revisado no máximo a cada 10 (dez) anos. Estabelece o Sistema Estadual que até a elaboração do plano de manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área, as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Além daquelas atribuições específicas constantes do SEUC, a SEDAM é responsável pela formulação e o acompanhamento das políticas públicas de meio ambiente, promoção e valorização socioambiental, conservação da biodiversidade, na busca do ponto de equilíbrio entre desenvolvimento socioeconômico e o respeito ao meio ambiente.

Organicamente, a Coordenadoria de Unidades de Conservação (CUC), setor localizado dentro da estrutura da SEDAM, é responsável pela gestão UCs estaduais. Dentre suas competências, destacam-se a participação na formulação de políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental; formular planos, programas e projetos de assuntos relacionados às UCs; coordenar a elaboração e execução de estudos, planos, programas, contratos, convênios e projetos das UCs e promover as

interações entre as gerências das Unidades; propor a aplicação de recursos advindos da compensação ambiental em ações nas UCs; estabelecer procedimentos para tramitação, aplicação e gestão dos recursos oriundos de processos de compensação ambiental destinados as UCs; e exercer outras competências relativas à natureza do órgão.

Cumpre ressaltar que o Bioma da Amazônia possui 247 UCs, sendo 107 federais e 140 estaduais nos nove estados que compõem a região (Rondônia, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão), das quais, atualmente, 40 (quarenta) delas estão localizadas no Estado de Rondônia, ou seja, o Estado detém nada menos que 35% de todas as UCs estaduais do bioma, o que releva a importância do presente estudo desde a sua escolha para a presente propositura de tese.

Registre-se que dentre estas, 7 (sete) são do grupo de Unidade de Proteção Integral e 33 (trinta e três) se enquadram no grupo de Unidade de Uso Sustentável. Todas foram criadas a partir de atos normativos estaduais (principalmente decretos), nos quais se estabelecem os limites de suas áreas. No grupo de Unidade de Proteção Integral, as categorias que compõem as UCs estaduais são de 3 (três) Parques, 2 (duas) Estações Ecológicas e 2 (duas) Reservas Biológicas. O outro grupo de Uso Sustentável é composto por 10 (dez) Florestas, 21 (vinte e uma) Reservas Extrativistas e 2 (duas) Áreas de Proteção Ambiental, as quais foram objeto da presente auditoria.[782]

---

[782] São as Unidades de Conservação de Rondônia, com seus respectivos atos de criação: Parque Estadual Corumbiara (Decreto Ambiental n° 4.576 de março de 1990); Parque Estadual de Guajará-Mirim (Decreto Ambiental n° 4.575 de 23 de março de 1990); Parque Estadual Serra dos Reis (Decreto Ambiental n° 7.027 de 08 de agosto de 1995); Estação Ecológica Serra dos Três Irmãos (Decreto Ambiental n° 4.584 de 28 de março de 1990); Estação Ecológica Samuel (Decreto Ambiental n° 4.247 de 18 de julho de 1989); Reserva Biológica Rio Ouro Preto (Decreto Ambiental n° 4.577 de 28 de março de 1990); Reserva Biológica Traçadal (Decreto Ambiental n° 4.583 de 28 de março de 1990); Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Gavião, Decreto Ambiental n° 7.604 de 08 de outubro de 1996); Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Mutum (Decreto Ambiental n° 7.602 de 08 de outubro de 1996); Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Periquitos (Decreto Ambiental n° 7.606 de 08 de outubro de 1996); Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Tucano (Decreto Ambiental n° 7.603 de 08 de outubro de 1996); Floreta Estadual de Rendimento Sustentado Araras (Decreto Ambiental n° 7.605 de 08 de outubro de 1996); Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Cedro (Decreto Ambiental n° 7.601 de 08 de outubro de 1996); Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Machado (Decreto Ambiental n° 4.571 de 23 de março de 1990); Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Vermelho “C” (Decreto Ambiental n° 4.567 de 23 de março de 1990); Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Madeira “B” (Decreto Ambiental n° 7.600 de 08 de outubro de 1996); Floresta Estadual de Rendimento Sustentado/Área de Proteção Ambiental Rio Pardo (Lei Complementar n° 581 de 30 de junho de 2010); Reserva Extrativista Estadual Roxinho (Decreto Ambiental n° 7.107 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista

5.2.5. Dos Achados de Auditoria e do Relatório Conclusivo[783]

Consoante teor dos achados de auditoria, que constam do Processo n. 3099/2013, verificou-se que, embora existam as condições normativas, há falta de condições institucionais e operacionais para que as UCs estaduais atinjam seus objetivos de conservar e preservar o patrimônio natural.

Restou constatado que os recursos financeiros disponibilizados no orçamento estadual são insuficientes para suprir as necessidades essenciais das Unidades de Conservação estaduais, num claro confronto com o que dispõe a Lei Federal nº 9.985/00, (art. 5º, XI) e o Decreto Estadual nº 1.144/02 (art. 5º, VI), sendo que a carência de recursos financeiros faz com que atividades essenciais à gestão das UCs não sejam desenvolvidas.

No tocante ao pessoal disponível, constatou-se que as UCs não dispõem de um quadro efetivo de servidores para prover sua gestão, pois das quarenta (40) UCs estaduais, apenas os Parques Estaduais de Corumbiara e de Guajará-Mirim

---

Estadual Mogno (Decreto Ambiental n° 7.099 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Angelim (Decreto Ambiental n° 7.095 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual (Decreto Ambiental n° 7.101 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Castanheira (Decreto Ambiental n° 7.105 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Freijó (Decreto Ambiental n° 7.097 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Massaranduba (Decreto Ambiental n° 7.103 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Maracatiara (Decreto Ambiental n° 7.096 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Seringueiras (Decreto Ambiental n° 7.108 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Garrote (Decreto Ambiental n° 7.109 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Piquiá (Decreto Ambiental n° 7.098 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Itaúba (Decreto Ambiental n° 7.100 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Jatobá (Decreto Ambiental n° 7.102 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Sucupira (Decreto Ambiental n° 7.104 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Aquariquara (Decreto Ambiental n° 7.106 de 04 de setembro de 1995); Reserva Extrativista Estadual Rio Cautário (Decreto Ambiental n° 7.028 de 08 de agosto de 1995); Reserva Extrativista Estadual Pedras Negras (Decreto Ambiental n° 6.954 de 14 de julho de 1995); Reserva Extrativista Estadual Curralinho (Decreto Ambiental n° 6.952 de 14 de julho de 1995); Reserva Extrativista Estadual Jaci Paraná (Decreto Ambiental n° 7.335 de 17 de janeiro de 1996); Reserva Extrativista Estadual Rio Preto Jacundá (Decreto Ambiental n° 7.336 de 17 de janeiro de 1996); Reserva Extrativista Estadual Pacaás Novos (Decreto Ambiental n° 6.953 de 14 de julho de 1995); e a Área de Proteção Ambiental Rio Madeira (Decreto Ambiental n° 5.115 de 06 de junho de 1991). RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017.

[783] Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017.

(Municípios de Rondônia) possuem em sua sede 2 (dois) servidores efetivamente lotados em cada um. Essa situação contraria as diretrizes do Plano Amazônia Sustentável-PAS, do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (II, alínea “g”, Decreto 5.758/06), do Sistema Estadual de Unidades de Conservação-SEUC (art. 31 do Decreto n. 1.144/02) e contribui para o estado de abandono das UCs, pois permite o ingresso de invasores dentro de seus territórios, prática de furto de madeiras, caça, pesca, desmatamento e queimadas ilegais, fragilizando o cumprimento da missão de proteger, preservar e conservar a biodiversidade.

Diagnosticou-se que a Coordenadoria de Unidades de Conservação da Sedam não está estruturada de modo a permitir que as UCs estaduais cumpram adequadamente sua missão, sendo que a maioria das unidades não dispõe sequer de sede (isso ocorre em 37 das 40 UCs), pois apenas os 3 (três) Parques Estaduais-PE contam com sedes. A sede do PE Serra dos Reis, localizado no município de Costa Marques-RO., por exemplo, está em condições precárias de uso e conservação, e a do PE Corumbiara-RO., é compartilhada com o Escritório Regional da Sedam no Município de Cerejeiras-RO., e não dentro da própria UC o que certamente prejudica a operacionalidade protetiva que se deve dispensar ao parque. Destarte, o efeito prático dessa falta de condições estruturais é a baixa efetividade das ações de fiscalização e de combate às emergências ambientais.

Em relação ao plano de manejo, verificou-se baixo percentual de unidades de conservação com esse instrumento de gestão, sendo menor ainda o nível de implementação, pois apenas 15 (quinze) das 40 (quarenta) UCs estaduais possuem plano de manejo, sendo que 14 (quatorze) delas são RESEXs e dispõem de plano de manejo de uso múltiplo, porém nenhuma delas alcançou plena implementação, haja vista que apenas 2 (duas) das 15 (quinze) UCs (Parque Estadual Corumbiara e RESEX Sucupira) atingiram grau médio de implementação.

No tocante à consolidação territorial das UCs, constatou-se que 37 (trinta e sete) das 40 (quarenta) UCs estaduais têm pendência de regularização fundiária, quer dizer, carecem do "repasse das áreas da União para o Estado de Rondônia", sendo necessária a regularização com a consequente expedição de títulos definitivos. O cenário de incerteza fundiária propicia práticas de atividades incompatíveis com os objetivos da UC (Lei 9.985 de 2000, art. 42, § 2º), a exemplo de inexecução da gestão plena sobre a totalidade do território das UCs, conflitos pela posse e uso da terra nas UCs, ocupação irregular nas unidades, pressões

sobre os recursos naturais de UCs (prática ilegal de caça, pesca, extração ilegal de madeira, de minério, etc), consoante se comprovou mediante as visitas, *in loco*, feitas pela Equipe de Auditoria.

Em que pese à atribuição da Sedam como órgão coordenador de implantação e operacionalização do SEUC (art. 6º, inc. II, do Decreto n. 1.144/2002), há evidências de baixa cooperação entre a SEDAM e demais atores públicos e privados envolvidos na governança das UCs, além do diminuto nível de coordenação, implantação e operacionalização do SEUC, e da deficiência nos canais formais de comunicação entre a Sedam e outros órgãos e instituições envolvidas na gestão de UCs. Segundo os achados de auditoria em 80% das Unidades de Conservação estaduais (32 das 40) não há cooperação com as organizações governamentais estaduais e federais ou essa cooperação é baixa. E a cooperação das UCs com outros parceiros e ONG's: para 77,5% das UCs (31 das 40) não há cooperação ou, se existe, é baixa, o que atesta a fragilidade da gestão pública e a falta de governança das UCs, resultando na ineficiência à efetivação da sustentabilidade em sua dimensão ambiental.

Nada obstante, é preciso registrar uma constatação positiva, pois houve redução do desmatamento nas UCs localizadas em Rondônia. Segundo dados da Sedam, nos anos de 2003 a 2007, os desflorestamentos nas UCs alcançaram 177.044,39 ha (média anual de 35.408,078 ha), ao passo que no período de 2008 a 2012, os desflorestamentos alcançaram 66.398,86 ha (média anual de 13.279,77 ha), indicando a redução do desflorestamento, sendo atribuída como causa principal desta redução exatamente a criação das UCs.[784]

Assim, se por um lado, a estratégia de criar UCs contribui com o objetivo de proteger o patrimônio natural, não se pode olvidar que a ausência ou a fragilidade da gestão e da governança das unidades legalmente criadas deixa de agregar resultados positivos integrados para a biodiversidade e de cumprir a farta legislação aplicável à espécie, demonstrando-se deficiência ou mesmo inexistência de governança no setor.

---

[784] Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017.

Constatou-se que não existem pesquisas científicas executadas nas UCs, em detrimento do que dispõe o art. 2º, VI, da Lei 6.938/81, que estabelece incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais. Nota-se, ainda, que tanto o SNUC (art. 4º, X, da Lei Federal n. 9.985/2000) quanto o SEUC (art. 4º, VIII, do Decreto n. 1.144/2002) asseguram o incentivo ao desenvolvimento de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais.

Esta deficiência poderia ser feita por meio de parcerias com universidades brasileiras e estrangeiras, ONG's e outros eventuais investidores interessados da sociedade civil organizada, visando assegurar a sustentabilidade do bioma em todas as suas dimensões, nesse imenso laboratório a céu aberto à espera de pesquisadores, onde quase nada de sua rica e inigualável biodiversidade foi estudada.[785]

Também se verificou que dois dos três Parques Estaduais não aproveitam seu potencial de uso público (turismo e recreação), e o outro parque (1/3) aproveita apenas em parte esse potencial, o que ocorre por falta de plano de manejo, estrutura física adequada, pessoal, apoio, recursos financeiros, identificação das trilhas e da flora e fauna, capacitação de agentes e de moradores do entorno, ou seja, por falta de gestão e governança no setor.

Entre os achados da auditoria verificou-se a inexistência de concessões de Florestas Estaduais-FERS, isso porque nenhuma das 10 FERS possui plano de manejo. Acerca do manejo comunitário nas RESEXs, os acordos de gestão (plano de manejo de uso múltiplo) encontra-se em grau médio de implementação, com distribuição de renda da exploração da madeira entre os moradores, além da extração dos recursos naturais: látex da seringueira, cipó, copaíba, açaí, entre outros.[786]

---

[785] Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017.

[786] Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017.

Quanto à qualidade de vida das populações tradicionais, que poderia ser melhorada progressivamente mediante atividades de exploração racional da floresta, conclui-se que para 16 das 21 RESEXs (76%), mesmo assim houve melhoria na vida das populações residentes após a criação das UCs. Sob o olhar de dados obtidos junto à parte dessa população (visitas e entrevistas in loco) para 83,33% dos moradores entrevistados de 4 das 21 RESEXs visitadas (19%), a vida melhorou após a criação da UC, sendo que para apenas 16,66% teria havido piora. O nível de implementação em que se encontra a maior parte das RESEXs contribui para que a receita do manejo de madeira seja a principal fonte de renda da maioria dos moradores.[787]

Vale destacar que a equipe de auditoria identificou uma "boa prática" nas Reservas Extrativistas - RESEXs. Trata-se do Projeto "Inclusão de Jovens Extrativistas", com participação das comunidades das RESEXs Aquariquara, Massaranduba, Roxinho, Seringueiras, Piquiá, Jatobá, Maracatiara, Itaúba, Garrote, Angelim, Sucupira, Mógno, Ipê, Freijó, Castanheira, todas localizadas no Município rondoniense de Machadinho do Oeste. O objetivo do projeto é sensibilizar, engajar e trazer os jovens daquelas UCs para as discussões dos problemas de suas comunidades, possibilitando a identificação de talentos e lideranças juvenis dentro de cada localidade, visando à continuidade do extrativismo nas Reservas no bojo de uma exploração sustentável da floresta. Registre-se que os responsáveis e colaboradores desse projeto são jovens e os conselhos comunitários das próprias RESEXs e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, numa experiência de governança do patrimônio ambiental pela própria comunidade local que mostra resultados positivos.[788]

Quanto às condições pecuniárias, constatou-se que os recursos financeiros não são plenamente suficientes para atender às demandas, sendo que para 15 UCs (37,5%) os recursos atendem apenas parcialmente às demandas; e para as outras

---

[787] Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017.

[788] Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017.

25 UCs (62,5%) não atendem suficientemente às demandas, havendo necessidade de os órgãos governamentais alocarem dotação orçamentária para atender essa necessidade, nas Leis Orçamentárias (PPA- Plano Plurianual; LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), ou entabularem parcerias por meio dos órgãos da ONU para a alocação de recursos disponíveis, considerando que as UCs são importantes instrumentos para a regulação climática do Planeta, ao evitar dois dos principais problemas que negativam o Brasil no cenário nacional, conforme já se viu nos estudos pretéritos das COP's sobre as políticas para o controle do aquecimento global, quais sejam: derrubadas e queimadas na Amazônia.[789]

Realizado o exame sistêmico dos tópicos susomencionados, oriundos dos "achados de auditoria", é possível constatar que, embora exista abundância normativa, há falta de condições institucionais e operacionais para que as Unidades de Conservação estaduais atinjam os objetivos preconizados legalmente com vistas à sua implementação e efetivação, o que, uma vez ocorrido em sua integralidade, muito útil será a conservação e a preservação do patrimônio ambiental e, em específico, na sustentabilidade do bioma amazônico, do qual Rondônia é parte integrante, que se houver efetiva gestão e governança, pode corroborar não só para a manutenção do bioma Amazônia, mas, por conseguinte, corroborar com a melhoria das condições climáticas do Planeta.

### 5.2.6. Do Acórdão do TCE no Processo de Auditoria Ambiental Nacional

Desta forma, à vista dos trabalhos realizados por seus competentes instrumentos, do diagnóstico verificado nas 40 (quarenta) UCs do Bioma da Amazônia no território do Estado de Rondônia, diante de todos esses achados de auditoria e da análise dos trabalhos conclusivos da auditoria realizada pela Unidade Técnica a quem coube instruir o processo local, e com espeque na legislação constitucional e infraconstitucional (federal e estadual), porventura já abordada ao longo desta pesquisa, o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

[789] Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017

apreciando o voto do relator proferiu julgamento da matéria, à unanimidade de votos[790], quando foram expedidas substanciosas determinações dotadas de coercibilidade aos jurisdicionados, que devem zelar pela gestão das UCs, o que se fez de modo cogente, sob pena de aplicação de sanção pecuniária, em especial, a SEDAM que, no uso de suas atribuições legais, apresentasse ao Tribunal de Contas, Plano de Ação com definição dos responsáveis, com estabelecimento de prazos e contemplação de atividades e medidas necessárias no sentido de garantir a Governança da Sustentabilidade Ambiental das UCs auditadas.

O acórdão do TCE/RO[791] determinou, ainda, à SEDAM, que dote as UCs de Plano de Manejo; que elabore estudo para estimar os recursos necessários à gestão das 40 UCs estaduais, levando em conta o grau de implementação do Plano de Manejo daquelas que o dispõem; e que providencie a redução do passivo de regularização fundiária. Há determinação, também, ao SEUC para que exerça efetivamente a sua atribuição de órgão central de coordenação, implantação e operacionalização, promovendo a integração das áreas federais, estaduais e municipais, para a boa gestão das unidades de conservação estaduais.

De igual modo, determinou-se a definição de mecanismos e diretrizes para firmar parcerias de Governança com os atores envolvidos na gestão das unidades de conservação, integradas com órgãos estaduais, órgãos municipais, órgãos federais, universidades públicas e privadas, fundação de amparo à pesquisa, visando fomentar pesquisas científicas que contemplem atividades socioeconômicas viáveis e sustentáveis para as Unidades de Conservação do Estado de Rondônia, dentro do Bioma Amazônia.

A outro tanto, a decisão do TCE-RO, determinou ao CONSEPA que, no uso de suas atribuições legais, apresente Plano de Ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de exercer a efetiva atribuição de órgão consultivo e deliberativo, acompanhando a

---

[790] Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017.

[791] Acórdão prolatado no Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no dia 07.11.2013, aprovado por unanimidade de votos. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2017.

efetiva implementação do SEUC, em obediência ao art. 6º, I do Decreto Estadual nº 1.144 de 2002.

À guisa de todo o auditado determinou ainda o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia ao Governador do Estado que, no uso de suas atribuições legais, crie um quadro próprio de servidores efetivos para atender às UCs, que contemple profissionais com diferentes formações científicas, dotados de capacidade e habilidades o bastante visando atender à Coordenadoria de Unidades de Conservação e às UCs ou órgão equivalente, a fim de efetivar as politicas prescritas nas normas aplicáveis à espécie.

Por outro lado, recomendou-se, também à SEDAM, a criação de uma autarquia para administrar as UCs estaduais, a fim de fomentar e executar programas de pesquisa, proteção e conservação da biodiversidade em todo o Estado de Rondônia, a exemplo do que ocorreu na esfera federal com a criação do ICMbio.[792]

Em consequência, recomendou ainda a decisão do TCE que o órgão estadual ambiental contemple programas/projetos/atividades específicos nos instrumentos de planejamentos governamental (PPA, LDO e LOA), com adequada referência dos seus atributos e metas, com aprazamentos definidos, priorizando a execução de atividades de forma contínua, voltadas às finalidades precípuas das UCs, com a garantia de alocação de recursos financeiros para as políticas públicas de valorização das UCs, visando estabelecer a Governança efetiva da Sustentabilidade do bioma auditado, reportando as atividades desenvolvidas à Corte de Contas.

Por fim determinou-se o monitoramento do cumprimento das determinações e o acompanhamento das recomendações feitas aos gestores no âmbito da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental e órgãos que compõem a sua estrutura, determinando ainda que cópias do relatório, voto e acórdão fossem enviados para a ciência do TCU, das autoridades competentes, demais autoridades de todos os Poderes e Órgãos Autônomos estatais, da esfera federal, estadual e municipal, bem

---

[792] BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **ICMbio**. Disponível em: <www.icmbio.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2018. O ICMBio é uma autarquia federal em regime especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criado pela Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, integrante do Sisnama-Sistema Nacional do Meio Ambiente, a quem cabe executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União.

como à UNIR - Universidade Federal de Rondônia e outros parceiros da sociedade civil organizada, sendo feito o envio das cópias por meio digital, em homenagem à Sustentabilidade Ambiental.

# CAPITULO VI

# AÇÕES MULTINÍVEIS ACERCA DA GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E ANÁLISE CONCLUSIVA DAS EXPERIÊNCIAS DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

*"Na década passada, a preservação da Floresta Amazônica foi referência de sustentabilidade. Em 2016, porém, o desmatamento disparou, o que compremete acordos do país com a ONU".*

Carlos A. Nobre e Ana P. Dutra de Aguiar

Este é o último capítulo desta Tese. Volve-se, portanto, à imbricação e integrativa da temática escolhida para a realização da pesquisa científica que resulta alfim na Tese de Doutorado. Neste contexto capitular, portanto, por necessário ao deslinde proposto, analisa-se, as ações multiníveis (globais, transnacionais e nacionais) acerca da governança da sustentabilidade ambiental, o que se faz em seis partes.

Dessa forma, aborda-se, no primeiro subcapítulo, as ações globais desenvolvidas pela ONU voltadas às questões ambientais globais; no segundo, o Estado brasileiro e a sua responsabilidade no tocante às questões ambientais planetárias; no terceiro subcapítulo, procede-se à análise conclusiva das experiências trasnacionais da OLACEFS no tocante à Governança da Sustentabilidade Ambiental; no quarto sucapítulo trata-se da Governança da Sustentabilidade Ambiental a cargo da INTOSAI e suas regionais; no quinto sucapítulo aborda-se a Governança da Sustentabilidade Ambiental a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros; por fim, no sexto sucapítulo, são feitas proposições sugestivas para o fortalecimento das ações de controle externo a cargo das EFS.

## 6.1. AÇÕES GLOBAIS DESENVOLVIDAS PELA ONU VOLTADAS À GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Não há como abordar a Governança da Sustentabilidade Ambiental sem a emersão dos profícuos trabalhos levados a efeito pelo sistema integrado da ONU no tocante à preocupação da organização internacional com os sérios problemas ambientais que assolam a humanidade. Pois bem. Como o Brasil é membro da ONU, sendo uma importante potência mundial da biodiversidade, dada a relevância da Amazônia brasileira e de outros biomas no equilibrio das condições climáticas planetárias[793], diante dos tratados e convenções internacionais, surge a necessidade de abordar-se a responsabilidade do país na esfera exógena com as questões ambientais, precipuamente as que decorrem de ações antrópicas.

Nesse desiderato, importante a análise contextual das principais conferências e convenções realizadas pela ONU, em matéria ambiental, das quais o Brasil é signatário, responsabilizando-se internacionalmente por meio de cláusulas que possuam força jurídica vinculante, portanto, obrigatória, *(hard law)*, ou que não possuam força vinculante (*soft law*). Em especial, no contexto, pelo fato da INTOSAI, organização mundial que integra o sistema ONU, o que também impõe obrigações institucionais às Entidades Fiscalizadoras Superiores associadas em sua estrutura organizacional.

Não se podem obliterar os esforços que a ONU tem empreendido quanto à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável desde a sua fundação, de incício dada a devastação ambiental decorrente das duas Grandes Guerras Mundiais, sendo, pois, que algumas conferências foram essencialmente importantes para o despertamento da atenção às graves questões ambientais planetárias.

De igual modo, não se pode olvidar tenha a ONU propiciado no cenário internacional, precipuamente mediante a realização de importantes e significativas conferências mundiais, o surgimento de normas protetivas ambientais nos países-

---

[793] Do total de toneladas emitidas pelo Brasil, 317.645, ou seja, 79% (setenta e nove por cento) são provenientes dos desflorestamentos e das queimadas o que tem levado o mundo a desconfiar do país no tocante ao cumprimento das metas, dado ao efeito sanfona que se verifica em decorrência das quedas e aumentos sucessivos das derrubadas em queimadas, principalmente no bioma Amazônia, o que coloca em descrédito a atuação responsável do Brasil nessas importantes questões ambientais. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018

membros. Também é digna de menção honrosa tenha a ONU criado em seu sistema organizacional extensa lista de órgãos ativos para atuarem em matéria ambiental e no desenvolvimento sustentável de maneira global, onde se acham arrolados o Banco Mundial; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); a Organização Marítima Internacional (OMI); a Organização Mundial da Saúde (OMS); a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO); a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT); a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), dentre outros órgãos de caráter regionalizado ou que com ela mantenha qualquer vínculo institucional, a exemplo da INTOSAI.[794]

Na sequência desta pesquisa, passa-se a registrar cronológica e restritamente ao que interessa a este trabalho acadêmico, as principais Conferências realizadas pela ONU, que demonstram sua especial atenção e preocupação com o meio ambiente globalmente considerado, com destaque para as quatro consideradas as mais importantes e inovadoras, quais sejam a conferências: (i) Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na cidade de Estocolmo (Suécia), em 1972; (ii) Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Eco-92 ou Rio-92, que aconteceu na cidade do Rio de Janeiro (Brasil); (iii) Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+10**,** que ocorreu em Johannesburgo (África do Sul), em 2002; e (iv) a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20, que aconteceu na cidade do Rio de Janeiro (Brasil), em 2012, da decorre a concepção elastecida de Sustentabilidade.

Desta forma, segue breve síntese abordando os aspectos mais importantes de cada uma delas, sem que se olvide outras que aconteceram abordando as questões ambientais planetárias, a exemplo das conferências realizadas para discutir, traçar e reavaliar as metas da redução dos gases de efeito estufa advindo de ações antrópicas que resultam graves consequências climáticas na Terra, dentre as quais, duas são de vital importância para os objetivos traçados, que serão,

---

[794] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: https://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/26496. Acesso em: 30 mar. 2018.

portanto, mais minudentemente tratadas, a primeira, a Conferência de Kyoto (Japão, 1997), quando foi aprovado o Protocolo de Kyoto; e, a segunda, a recente Conferência de Paris (França, 2015) quando foi idealizado o Acordo de Paris.

Antes, porém, do registro das conferências assinaladas preteritamente, não se pode olvidar, nesse contexto ambientalista mundial, como tem revelado a doutrina especializada, a importância de três precedentes relevantes à repercussão mundial das questões ambientais: (i) a fundação do Clube de Roma, em 1968, com o posterior lançamento do documento intitulado "Limites do Crescimento"; (ii) o lançamento da obra "Primavera Silenciosa" de Rachel Carson, em 1969; e (iii) a divulgação do Relatório Brundtland, por meio do documento denominado "Nosso futuro comum", em 1987, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU, em 1983. Estes precedentes são tratados, sinteticamente, na sequência, no que interessa ao deslinde proposto à tese.

Resumidamente, no tocante ao Clube de Roma, registre-se que por iniciativa do economista e industrial italiano Aurelio Peccei, então preocupado com a situação atual e futura da humanidade, promoveu um encontro de intelectuais e cientistas de várias nacionalidades, na Accademia dei Lincei, em Roma, para debaterem o controle do crescimento populacional, controle do crescimento industrial, a insuficiência dos meios produtivos e o esgotamento dos recursos naturais suficientes para atendimento da demanda da produção, quando atraíram pioneiramente cientistas para discutir variegados temas relacionados à política, economia internacional e desenvolvimento sustentável.[795]

Desses debates do Clube de Roma, mesmo que surgira com viés mais econômico que sustentável, tem como ponto de partida o conceito de eco-desenvolvimento decorrente da reflexão global contida no relatório denominado "Dilemas da Humanidade", confeccionado em 1970, também conhecido como "Relatório do Clube de Roma" ou "Relatório Meadows" e publicado em 1972 em forma de livro intitulado "Limites do Crescimento" patrocinado e publicado pelo clube, o qual foi elaborado por uma equipe do MIT - *Massachusetts Institute of Technology*,

---

[795] MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W**. The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind.** NEW YORK: Universe Books, 1972. p. 9.

importante centro de pesquisa mundial, do qual, mais tarde, surgem as primórdias concepções contemporâneas de desenvolvimento sustentável.[796]

Foi tão importante essa publicação que tratava de assuntos tão relevantes para o futuro da humanidade, temas que ainda ocupam a agenda mundial, tais como: energia, poluição, saúde, meio ambiente, tecnologia, crescimento populacional, agrotóxicos (DDT) etc, que alcançou insuperável sucesso de venda de 30 milhões de unidades em 30 idiomas, tornando-se o livro sobre meio ambiente mais comercializado no mundo, tendo sido um dos motivos ao despertamento para a realização da primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano, realizada pela ONU, em 1972, em Estocolmo, na Suécia.[797]

Ainda na introdução dessa destacada obra seus próprios autores, depois de explicitarem a utilização de computadores para a tabulação dos dados do documento produzido, aliás, sob os auspícios de importante equipe de dezessete integrantes do MIT, liderada pelo Dr. Dennis L. Meadows[798] (daí chamar-se relatório Meadows), composta de vários especialistas de variadas regiões do planeta, que alertam da necessidade de que não só cientistas, mas a comunidade mundial passe a debater as temáticas transversais levantadas, por escaparem do domínio de uma só ciência, o que desperta a ONU para promover debates de caráter mundial, quando aduzem:

> The implications of those accelerating trends raise issues that go far beyond the proper domain of a purely scientific document. They must be debated by a wider community than that of scientists alone. Our purpose here is to open that debate.[799]

---

[796] MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W**. The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind**. p. 9.
[797] MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W. **Limites do crescimento: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo; Perspectiva; 1972. p. 121.
[798] The MIT Project Team: Dr. Dennis L. Meadows, director, United States Dr. Alison A. Anderson, United States (pollution) DR. Jay M. Anderson, United States (pollution); Ilyas Bayar, Turkey (agriculture); William W. Behrens M, United States (resources); Farhad Hakimzadeh, Iran (population); Dr. Steffen Harbordt, Germany (socio-political-trends); Judith A. Machen, United States (administration); Dr. Donella H. Meadows, United States (population); Peter Milling, Germany (capital); Nirmala S. Murthy, India (population); Roger, F· Naill, United States (resources); Jorgen Randers, Norway (pollution); Stephen Shantzis, United States (agriculture); John A. Seeger, United States (administration); Marilyn Williams, United States (documentation); Dr. Erich k. O. Zahn, Germany (agriculture). Dados obtidos na obra MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W**. The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind**. p. [s.n.].
[799] MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W**. The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind**. p. 23.

Em completude, ainda no prefácio da obra, os fundadores do clube registram a pretensão de que a obra possa encorajar cada leitor a refletir nas similitudes entre crescimento e progresso, esperando que conduza intelectuais de todos os campos do conhecimento humano, em todas as sociedades (comunidade mundial), a esforçarem-se para considerar a necessidade de uma ação cooperativa que conduza à preservação da Terra para "nós mesmos" (gerações presentes), e "nossos filhos" (gerações futuras), sendo essa a primeira vez que aparece manifestamente escrita a preocupação intergeneracional da indústria e da ciência na preservação do meio ambiente à garantia do futuro da humanidade.[800]

Credita-se, também, à obra *"The Limits to Growth",* de iniciativa do Clube de Roma, dada à diversidade de assuntos científicos debatidos em seu conteúdo, a enorme influência para a convocação da primeira Conferência da ONU de 1972 em Estocolmo (Suécia), bem como os importantes subsídios fornecidos à criação da primeira Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em 1983, cujos trabalhos itinerantes realizados em várias partes do mundo, resultaram mais tarde na produção do Relatório Brundtland.

No tocante ao segundo precedente, ambientalistas e pesquisadores científicos creditam à obra Primavera Silenciosa, de autoria de Rachel Carson, o estímulo para o movimento ambientalista nos Estados Unidos da América e de lá para todo o planeta, tendo despertado o interesse da ONU na defesa do meio ambiente global, precipuamente no tocante à poluição química por inseticidas e herbicidas que afetam os mundos biótico e abiótico, ao destruírem a cadeia da vida animal e vegetal, poluindo o solo, as águas subterrâneas e superficiais e o ar, afetando, por conseguinte, também a saúde humana.[801]

---

Tradução livre: "As implicações dessas tendências em aceleração levantam questões que vão muito além do domínio apropriado de um documento puramente científico. Eles devem ser debatidos por uma comunidade mais ampla do que a dos cientistas sozinhos. Nosso objetivo aqui é abrir esse debate".

[800] We hope that The Limits to Growth will command critical attention and spark debate in all societies. We hope that it will encourage each reader to think through the consequences of continuing to equate growth with progress. And we hope that it will lead thoughtful men and women in all fields of endeavor to consider the need for concerted action now if we are to preserve the habitability of this planet for ourselves and our children. In Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W**. The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind**. p. 12.

[801]CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. p. 16 - 17.

Carson, em sua obra, critica o então bastante utilizado processo de borrifamento ou pulverização de substâncias químicas (principalmente inseticidas), a que chama “guerra química” que parece metamorfoseado numa espiral sem fim, submetendo os seres a um infinito fogo cruzado. Diz que “a partir de quando o inseticida DDT[802] foi colocado à disposição de uso civil, um processo de escalação tem estado em marcha, pelo qual, materiais cada vez mais tóxicos devem ser encontrados”.

Continua Carson que “isso acontece porque os insetos, numa reivindicação triunfante do princípio de Darwin, relativo à sobrevivência dos mais fortes e mais adequados, desenvolveram super-raças imunes aos efeitos do inseticida utilizado”, o que acabava, por consequência, demandando substâncias mais potencialmente tóxicas e mortíferas para combater tais insetos mais resistentes, numa medição de força sem fim. Conclui Carson que, dessa forma, “a guerra química não é ganha nunca; e a vida toda é colhida no seu violento fogo cruzado”.[803]

Contudo, em que pese os efeitos nocivos dessa guerra tóxica que, não só naquela época, mas ainda hoje assola o mundo aqui ou acolá, neste ou noutro continente, num ou noutro país, silenciando pássaros e destruindo impiedosamente a natureza, agora com o uso indiscriminado dos agrotóxicos que garantem safras recordes de *comodities* do agronegócio, é certo que o despertamento provocado pela obra produziu importantes ecos e frutos no referente ao desencadeamento do movimento ambientalista na sociedade global, tendo culminado, inclusive, na proibição do uso do DDT nos Estados Unidos, e mais tarde em outros países.[804]

Sem dúvida, na esteira do entendimento de muitos pesquisadores das mais variegadas ciências, de várias nacionalidades, não se pode prescindir em reconhecer o pioneirismo da obra de Carson, sendo certo que a “Primavera Silenciosa”[805] significa importante e altissonante grito de alerta à humanidade que

---

[802]CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. p 25. A autora denomina o DDT (diclorodifeniltricloroetano), fruto da Segunda Guerra Mundial, como um dos elixires da morte, ao lado de outros inseticidas sintéticos. Contudo, há registros controvertidos dando conta que o veneno fora utilizado eficientemente no combate ao mosquito da malária e dengue em várias regiões do planeta.

[803] CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. p. 16 - 17.

[804] CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. p. 16 - 17.

[805] O título da obra de Carson “Primavera Silenciosa” é, em verdade, uma constatação da ausência dos pássaros cantores das florestas e bosques que antes anunciavam em melodiosos cânticos a chegada da estação das flores, que às miríades foram exterminados por causa do envenenamento do DDT. A autora, no capítulo 8 de seu livro, intitulado “E Nenhum Pássaro Canta” (p. 113-137) destaca a sua fonte de inspiração, quando aduz: “Por área cada vez mais ampla dos Estados Unidos, a

propicia o primeiro passo à construção de mecanismos efetivos de proteção internacional do meio ambiente.

Assim à obra de Carson credita-se o mérito de ter provocado o despertamento da sociedade local norte-americana, dentro de uma difusão global para a necessária produção de legislações mais rígidas e protetivas do meio ambiente, inclusive com o estabelecimento de penalidades severas para os infratores ambientais, o que passou a se feito em um trabalho de cooperação entre os países, num processo de interação internacional que doravante passou, indubitavelmente, a ocupar a agenda e estar no centro de preocupações da ONU em reconhecer que sem um meio ambiente sadio não há vida saudável para os seres humanos e não humanos, e que a degradação ambiental desenfreada no interesse meramente economicista coloca em risco o futuro da humanidade, trazendo irreparáveis prejuízos não só às presentes, como também às futuras gerações.

Passado mais de uma década da Conferência de Estocolmo, a ONU criou a CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que após um longo processo de audiências e discussões binominais sobre matéria ambiental e economia mundial com líderes políticos, especialistas universitários de várias áreas do conhecimento humano, bem como com líderes de organizações empresariais de várias nacionalidades, apresentou à sociedade mundial um trabalho conclusivo de suas atividades comissionais, o denominado “Relatório Brundtland”, também chamado “Nosso futuro comum”.[806]

De modo pioneiro, o relatório inaugura uma inovadora concepção de sustentabilidade, cuja abordagem visa conciliar o desenvolvimento econômico[807] com a preservação ambiental, em que pese equivocidades semânticas à parte, e a forte conotação economicista que mereceu críticas do ambientalista Ferrer[808], sem,

---

primavera agora surge sem ser anunciada pelo regresso dos pássaros; e as madrugadas se apresentam estranhamente silenciosas, nas regiões em que outrora se enchiam de beleza do canto das aves. Êste súbito silenciar dos pássaros – esta obliteração da côr e da beleza, bem como do interesse que as aves emprestam ao nosso mundo – se estabeleceu depressa, insidiosamente, sem ser notado por aqueles cujas comunidades estão sendo por ora afetadas. Daí, esse silencio ensurdecedor dos pássaros (papos-roxos, cardeais, estorninhos, chapins, pombos, pica-paus, e outros) inspira Carson ao título da obra.

[806] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 23.

[807] VAN BELLEN, Hans Michel. **Indicadores de sustentabilidade**. Uma análise comparativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. [s.n].

[808] Afirma o consagrado ambientalista espanhol: “En su acepción, ya clásica, por Desarrollo sostenible se entiende aquél “satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacid

contudo, desmerecer tenha sido um marco importante rumo à Sustentabilidade do Planeta, em sua tríade eminentemente valorativa e multidimensional do meio ambiente, por contemplar: (i) o desenvolvimento; (ii) que atenda às necessidades das gerações presentes; (iii) sem comprometer as gerações futuras.[809]

No Relatório Brundtland, redigido sob os auspícios da ONU, a expressão "desenvolvimento sustentável" é apresentada como sendo

> um processo de mudança no qual a exploração e o investimento de recursos, a direção do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais estejam em harmonia e estimulem, tanto a geração presente como a futura de suprir suas necessidades e aspirações.[810]

O Relatório foi assim denominado em homenagem à ex-primeira ministra da Noruega Gro Harlen Brundtland que presidiu os trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo defininido os contornos do conceito clássico de desenvolvimento sustentável como sendo aquele "que atende às necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas".

Na opinião da própria Brundtland o conceito proposto para o desenvolvimento sustentável pode "mobilizar um consenso político más grande, um concepto sobre el cual puede – y debe – construirse la comunidade internacional". E continua: "es um concepto amplio de progresso social y de progresso económico" que certamente "necesita reforma política, acesso al conocimiento y a los recursos, y a uma mayor y más equitativa distribución em el ámbito nacional e internacional.[811] Em completude ao posicionamento de Brundtland, Plata assevera que esta nova

---

para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades (...) pero, al margem de otras posibles críticas, lo cierto es que tiene unas evidentes connotaciones economicistas pues de lo que se trata es de gestionar adecuadamente los recursos para asegurar la justicia intergeneracional, pero nada se dice acerca de cómo poner en acción no sólo esa justicia pro futuro sino também la intrageneracional, lo que resulta imprescindible si de verdade queremos trasladar as las futuras generaciones un mundo más habitable". In **Sostenibilidad, transnacionalidad y trasnformaciones del Derecho**. Publicado en Revista de Derecho Ambiental, AbeledoPerrot, Buenos Aires, n. 32, octubre-diciembre 2012, p. 65-82; y en Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Denise Shmitt Siqueira Garcia (Orgs.) Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, E-Book, Univali editora, Itajaí, 2013.

[809] **World Conservation Strategy**: Living Resource Conservation for Sustainable Development. Gland: IUCN, 1980.

[810] MALVEZZI, Mariana. **Política Identitária Verde: uma questão de emancipação.** Tese de Doutorado apresentada à PUC – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo: 2011. p. 44.

[811] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarollo (1992). **Nuestro futuro común.** Madrid: Alianza Editorial. p. 67.

concepção paradigmática para o desenvolvimento sustentável “exige también romper com nuestra manera de pensar individual y superarlos los modelos intelectuales caducos y principios morales obsoletos”.[812]

Ainda na visão de Brundtland, como bem aponta Plata, se faz necessário que a todos os países desenvolvidos ou em desenvolvimento, os do Norte e os do Sul procurem formar uma nova sociedade e ressalta ser chegada a hora de uma nova era mundial pautada na cooperação internacional acerca das ameaças sobre o meio ambiente da Terra, quando aduz:

> cada dia están más interconectados los assuntos que atañen a todos los países del mundo, como las políticas de comercio [...] las amenazas al médio ambiente, como el calentamiento del planeta. [...] Los países em desarrollo tienen que producir más y vender más para pode obtener los dineros que necesitan para pagar los interesses de la deuda y las importaciones [...] Esto há forzado a que se genere mayor presión sobre el médio ambiente, acelerando la erosión de los suelos, el proceso de desertificación y desflorestación, y ya comnienza a amenazar la diversidad genética, base sobre la cual podrán edificarse la biotecnologia, la agricultura y suministro de alimentos a las crescientes poblaciones de los países em desarrollo.[813]

Em conformidade com o Relatório Brundtland para que o mundo possa avançar no objetivo do desenvolvimento sustentável, necessário a tomada de pelo menos três ações internacionais, quais sejam: (i) Implantar estratégias regionais para estabilizar e reduzir as emissões de gases de efeito estufa, sendo que os esforços de florestamento e reflorestamento devem incluir como parte vital o equilíbrio do ciclo de carbono; (ii) Intensificar os esforços mundiais para desenvolver diversas formas de energia renovável, sendo que esta energia deve ser a fonte da

---

[812] PLATA, Miguel Moreno. **Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sosntenible.** Mexico: Miguel Angel Porrua Editor, 2000. p. 82.

[813] PLATA, Miguel Moreno. **Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sosntenible”**. p. 82. Tradução livre: “Todos os dias, os problemas que afetam todos os países do mundo estão mais interconectados, como as ameaças [...] comerciais ao meio ambiente, como o aquecimento global. [...] Os países em desenvolvimento têm que produzir mais e vender mais para obter o dinheiro que precisam para pagar juros sobre dívidas e importações [...] Isso forçou mais pressão sobre o meio. ambiente, acelerando a erosão dos solos, o processo de desertificação e deflorestação, e já começa a ameaçar a diversidade genética, a base sobre a qual a biotecnologia, agricultura e abastecimento alimentar pode ser construído para as populações crescentes dos países em desenvolvimento”.

estrutura energética do século XXI; e (iii) Acelerar os esforços internacionais para a proteção da atmosfera.[814]

Desta forma, fácil concluir que o Relatório Brundtland acaba disseminando internacionalmente a preocupação ambiental no conceito de desenvolvimento econômico, criando um novo paradigma de desenvolvimento sustentável como um inovador marco conceitual no tocante à exploração dos recursos naturais e na reparação dos danos ambientais causados pelas ações antrópicas.

Em que pese à existência de críticas ao Relatório, principalmente no que se refere a ter estabelecido uma ampla agenda ambiental, sem a correspondente formulação de ações concretas para o alcance das metas, é induvidoso, que o teor das conclusões finais contidas no documento, que, diga-se de passagem, produzido a múltiplas mãos de renomados especialistas das mais diferentes e variadas áreas do conhecimento humano mundial, teve força centrípeta para o fim de conduzir a ONU a uma duradoura politica de sustentabilidade ambiental planetária que perdura até nossos dias e mira para o futuro, tendo culminado à época na decisão pela necessidade de desencadear imediatamente os trabalhos preparativos para a realização de uma nova conferência ambiental que ocorreria no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1992.[815]

Pois bem, as quatro principais Conferências realizadas pela ONU em Matéria Ambiental são a de Estocolmo (1972); a Rio-92 (1992); a Rio +10 (2002); e a Rio+20 (2012).

A primeira Conferência, realizada em Estocolmo, no período de 5 a 16 de junho de 1972, decorre da preocupação da ONU em chamar os países à responsabilidade com a degradação ambiental que assolava o planeta[816], precipuamente após a publicação da "Primavera Silenciosa" de Carson, por decorrência da publicação do Clube de Roma, e dos resultados do Relatório Brundtland. Esse primeiro evento para o meio ambiente global, denominado Conferência de Estocolmo, teve a participação de 113 (cento e treze) países e 250

---

[814] PLATA, Miguel Moreno. **Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sosntenible".** p. 83.

[815] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 23.

[816] Apesar de o Secretário-geral da ONU quando da realização da Conferência de Estocolmo ter sido Kurt Josef Waldheim, contudo, fora o então Secretário-geral Maha Thray Sithu U Thant, no cargo até 1971, quem prefaciou a obra "Limites do Crescimento" do Clube de Roma e destacou-se pela criação do Programa Ambiental da ONU.

(duzentos e cinquenta) organizações ambientais, com o escopo de discutir a produção de uma declaração que pudesse balizar a conduta dos países-membros no tocante a um novo comportamento ambientalmente sustentável, bem como para discutir estratégias conjuntas no pertinente à responsabilidade pelas emissões de gases do efeito estufa.[817]

Foi muito importante essa inaugural conferência da ONU para o meio ambiente, oficialmente denominada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que ainda é considerada um marco do direito ambiental no cenário internacional, vez que nela além de serem oficialmente declarados os 26 (vinte e seis) princípios comuns[818] voltados à melhoria e à preservação do meio ambiente em todo o mundo, servindo de paradigma voltado ao direito e à garantia das presentes e das futuras gerações viverem num ambiente limpo, saudável e livre de degradações, também impulsionou a criação, em 15 de dezembro de 1972, do PNUMA **-** Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.[819]

O PNUMA, cuja sigla em inglês é UNEP (*United Nations Environment Programme*) trata-se de uma agência do sistema das Nações Unidas, com sede em Nairóbi, Quênia, sendo a principal autoridade global no tocante ao meio ambiente, cujo objetivo é coordenar e catalisar as ações internacionais de proteção ao meio ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável do planeta.[820]

Além desses princípios comuns, no preâmbulo proclamatório do documento final que resultou dessa conferência, foram expressos sete proclamas guias para as nações da Terra, dentre essas concepções inaugurais e preambulares, em seus principais aspectos aqui sintetizados, consoante o que consta do texto original em inglês da redação oficial, intitulado *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* – 1972[821] donde destacam-se os seguintes excertos, enumerados que estão nos próximos sete parágrafos:

---

817 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

818 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA. <http:/www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 20 jan. 2018.

819 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

820 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

821 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

**1.** O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. [...] Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

**2.** A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.

**3.** O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. [...] Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha.

**4.** Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais, estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento.

**5.** De todas as coisas do mundo, os seres humanos são a mais valiosa. Eles são os que promovem o progresso social, criam riqueza social, desenvolvem a ciência e a tecnologia e, com seu árduo trabalho, transformam continuamente o meio ambiente humano. Com o progresso social e os avanços da produção, da ciência e da tecnologia, a capacidade do homem de melhorar o meio ambiente aumenta a cada dia que passa.

**6.** Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir.

**7.** Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente.

O documento da ONU também requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem aos países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade.

Por sua completude de teor variegado, constata-se, portanto, a importância da Conferência de Estocolmo no que se refere à temática ambiental, sendo, destarte, a primeira que repercutiu de forma direta na consecução de regimes ambientais de modo globalizado, chamando os países à responsabilidade ambiental e trazendo também de forma inédita o embrião da governança ambiental nos moldes atualmente concebidos, mesmo que não utilize especificamente o vocábulo, onde os Estados passam a atuar integrada e conjuntamente com atores públicos (órgãos ambientais) e privados (ONG - Organização Não-Governamental) para a sustentabilidade, tanto que deu origem à criação do PNUMA, com o registro de que a meta fundamental da humanidade é a garantia de um meio ambiente saudável às presentes e futuras gerações com qualidade de vida.

A segunda Conferência, sem dúvida foi uma das mais importantes para a discussão de questões ambientais planetárias, que recebeu ampla cobertura midiática, denominada Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)**,** também conhecida também como Rio-92, ou Eco-92, ou ainda cunhada como Cúpula da Terra. Nessa oportunidade foi criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, cujo objetivo foi debater sobre as mudanças climáticas e encontrar soluções para estabilizar a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera.

Foi de tamanha importância esta conferência realizada na cidade do Rio de Janeiro (Brasil), que representou o ápice da preocupação ambiental mundial, cuja importância se reflete na participação de nada menos que 179 países, 116 chefes de Estado e de governo, e mais de 10.000 atores públicos e privados, tendo como resultado a produção de cinco importantes documentos internacionais que tratam do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, quais sejam: **1)** Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; **2)** Agenda 21; **3)** Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima; **4)** Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade e **5)** Declaração de Princípios sobre Florestas.[822]

Cada um desses documentos decerto poderia ensejar uma ampla produção científica, porém, não sendo este o escopo desta pesquisa  e sem espaço para tanto, tece-se resumidos e singelos comentários sobre os seus teores, com inspiração jurídico ambiental na obra do professor Fabiano Melo, que bem distingue dentre os documentos originários da Rio-92, os que possuem e os que não possuem força jurídica vinculante, e com arrimo também em outros documentos oficiais da ONU.[823]

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento contém 27 princípios fundamentais para o direito ambiental internacional, servindo de base para o avanço do sistema principiológico ambiental dos países da Terra. Embora seja uma recomendação que não possui força vinculante (*soft law*) trata-se de importante documento para o desenvolvimento da agenda internacional de proteção ao meio ambiente, com um elenco de compromissos e obrigações para todos os Estados. Dessa forma, princípios inovadores como o da informação qualificada de ambiental,

---

[822] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.
[823] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. p. 23-28.

visando à proteção do meio ambiente; da participação comunitária, por meio de instrumentos como audiências e consultas públicas, participação em conselhos do meio ambiente e do direito de petição; e da cooperação internacional numa concepção de parceria global voltada ao meio ambiente para o desenvolvimento do direito ambiental global visando o desenvolvimento sustentável, são exemplos dessas recomendações principiológicas inovadoras que já se encontram consignadas nas ordens jurídicas de muitos países, inclusive do Brasil em sua legislação ambiental infraconstitucional.[824]

A Agenda 21, projetada no mais promissor evento planetário do final do século XX, em matéria ambiental, assim denominada por tratar-se de uma agenda comum de trabalho da Cúpula da Terra para ser cumprida no século XXI. O documento, mesmo sem força vinculante (*soft law)*, assegura a realização dos compromissos assumidos durante a ECO-92, onde a comunidade das nações identifica problemas ambientais prioritários, os recursos e os meios para enfrentá-los e as metas a serem atingidas para as próximas décadas, inaugurando uma nova associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável, contando com atores públicos e privados para o seu cumprimento.[825]

Em quatro sessões, ao longo de 40 capítulos, na ordem que se segue, encontram-se estabelecidos os compromissos assumidos no bojo das seguintes temáticas: A sessão I, intitulada “das Dimensões Sociais e Econômicas”: possui o seguinte teor: cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento e políticas internas correlatas; combate à pobreza; mudanças dos padrões de consumo; dinâmica demográfica e sustentabilidade; proteção e promoção das condições de saúde humana; promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos; integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões.

Na sessão II, intitulada: “Conservação e Gestão dos Recursos para o Desenvolvimento”: com o seguinte conteúdo: Proteção da atmosfera; Abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres; combate ao desflorestamento; Manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e a seca; Gerenciamento de ecossistemas frágeis: desenvolvimento sustentável;

---

[824] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. p. 23 - 28.
[825] BRASIL. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - **Agenda 21.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. p. 7 - 9.

Conservação da diversidade biológica; Manejo ambientalmente saudável da biotecnologia; Proteção dos oceanos, de todos os tipos de mares, inclusive mares fechados e semifechados, de zonas costeiras, e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos; Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos; Manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída a prevenção do tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos; Manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos; Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos; e Manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos radioativos.[826]

Em continuidade ao conteúdo da Agenda 21, a seção III, intitulada: “Fortalecimento do Papel dos Grupos Principais”, com o seguinte teor: Ação mundial pela mulher, com vistas a um desenvolvimento sustentável e equitativo; A infância e a juventude no desenvolvimento sustentável; Reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades; Fortalecimento do papel das organizações não governamentais: parceiros para um desenvolvimento sustentável; Iniciativa das autoridades locais à Agenda 21; Fortalecimento do papel dos trabalhadores e de seus sindicatos; Fortalecimento do papel do comércio e da indústria; A comunidade cientifica e tecnológica; Fortalecimento do papel dos agricultores.

Por fim, a seção IV, intitulada “Meios de Implementação”, com o seguinte conteúdo: Recursos e mecanismos de financiamento; Transferência de tecnologia ambientalmente saudável, cooperação e fortalecimento institucional; A ciência para o desenvolvimento sustentável; Promoção do ensino, da conscientização e do treinamento; Mecanismos nacionais e cooperação internacional para o fortalecimento institucional nos países em desenvolvimento; Arranjos institucionais internacionais; e Informação para a tomada de decisões.[827]

A Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima, importante documento que possui força jurídica vinculante, portanto, de natureza obrigatória *(hard law)*, tendo

---

[826] BRASIL. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - **Agenda 21**. p. 13 - 357.
[827] BRASIL. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - **Agenda 21** - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. p. 361 - 465.

sido primeiramente adotada em Nova York, no dia 9 de maio de 1992 e assinada durante a Rio-92, com entrada em vigor em 21 de março de 1994, conhecida pela sigla UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change, do original em inglês, tem como objetivo a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça a interferência antrópica que coloca em perigo o sistema climático da Terra. De acordo com a UNFCCC, "mudança de clima" significa aquela "que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis".[828]

O compromisso firmado na Convenção-Quadro visa prevenir os denominados "efeitos negativos da mudança do clima" que segundo o documento significa as mudanças no meio ambiente físico ou biota resultante da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e administrados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos.[829]

Em resumo, o escopo da convenção é estabilizar a emissão dos gases de efeito estufa no sistema climático mundial, decorrentes das atividades antrópicas, para que não sejam potencializados os efeitos do aquecimento global, e como forma de manter a discussão atualizada os países-partes se reúnem periodicamente em reuniões chamadas COP - Conferência das Partes, constituindo-se esta como o órgão supremo da UNFCCC.[830] Duas das principais deliberações da Convenção-

---

[828] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. p. 25.

[829] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. p. 25.

**[830]** Desde essa época já foram realizadas 23 (vinte e três) edições de COPs voltadas às questões climáticas, anualmente, que são: a COP-1, em 1995, na cidade de Berlim (Alemanha); a COP-2, em 1996, na cidade de Genebra (Suíça); a COP-3, em 1997, na cidade de Kyoto (Japão); COP-4, em 1998, em Buenos Aires (Argentina); COP-5, em 1999, em Bom (Alemanha); COP-6, em 2000, em Haia (Países Baixos); COP-7, em 2001, em Marrakesh (Marrocos); COP-8, em 2002, em Nova Déli (Índia); COP-9, em 2003, em Milão (Itália); COP-10, em 2004, em Buenos Aires (Argentina); COP-11, em 2005, em Montreal (Canadá); COP-12, em 2006, em Nairóbi (Quênia); COP-13, em 2007, em Bali (Indonésia); COP-14, em 2008, em Poznan (Polônia); COP-15, em 2009, em Copenhague (Dinamarca); COP-16, em 2010, em Cancún (México); COP-17, em 2011, Durban (África do Sul); COP-18, em 2012, em Doha (Catar); COP-19, em 2013, em Varsóvia (Polônia); COP-20, em 2014, em Lima (Peru); COP-21, em 2015, em Paris (França); COP-22, em 2016, em Marrakesh (Marrocos) COP-23, em 2017, em Bom (Alemanha). A COP-24[830], a ser realizada em dezembro de 2018, está prevista para acontecer em Katowice (Polônia)[830]. Já quanto a COP-25, prevista para ocorrer no ano de 2019, o Brasil que já se manifestou interesse em sediá-la. As 23 edições dessas conferências realizadas em decorrência dos acordos assinados na Conferência Rio-92 sobre a biodiversidade e

Quadro sobre as condições climáticas globais - já foram realizadas 23 COPs - ocorreram, a primeira, durante a realização da COP-3, em 1997, na cidade de Kyoto (Japão), e, a segunda, durante a COP-21, em 2015, em Paris (França).

O Protocolo de Kyoto, sem dúvida, é um grande marco referencial de natureza político-científica na luta contra as mudanças climáticas causadas pela ação antrópica, constituindo-se no tratado global na área ambiental com cogência legal de estabelecer limites diferenciados para a emissão de gases-estufa por parte dos países industrializados, consignando no anexo I, que na primeira etapa 35 países industrializados deverão reduzir suas emissões de gases em 5,2% em média, tomando por base os dados das emissões de 1990, com metas a serem cumpridas no período de 2008 e 2012. Os seis gases referidos são o dióxido de carbono (CO2), originado da queima de combustíveis fósseis; metano (CH4) gerado pelas atividades agrícolas e pecuárias e ainda por aterros sanitários; óxido nitroso (N2O) expelido pelos veículos; o grupo dos hidrofluorocarbonos (HFCs) e dos perfluorocarbonos (PFCs) e hexafluoreto de enxofre (SF6), que resultam de processos industriais.[831]

Desses gases, o maior responsável pelo aquecimento global é o dióxido de carbono (CO2) decorrente da queima de combustíveis fósseis (petróleo e carvão) que teve inicio com a Revolução Industrial do século XVIII, cujo aumento acelerado nas últimas cinco décadas tem agravado as emissões na atmosfera nas últimas cinco décadas, o que resultou no estabelecimento de cotas para os países industrializados, que figuram no Anexo I, a quem cabe nos termos acordados promover pelo menos cinco ações importantes para a melhoria das condições climáticas, quais sejam: reforma dos setores de energia e transportes; promoção do uso de fontes energéticas renováveis, eliminação de mecanismos financeiros e de mercados que seja inapropriados com os termos acordados e proteger florestas e outros sumidouros de carbono; Também, aos países em desenvolvimento listados no Não anexo I, apesar de não terem que cumprir metas obrigatórias, deveriam implementar ações sustentáveis por meio de três mecanismos: (i) a troca de direitos de poluição entre os países (quem cumprir sua meta pode vender créditos a quem ainda está para alcançar o cumprimento); (ii) a compra de créditos da Rússia (o

---

sobre as mudanças climáticas, serão adiante tratadas, mesmo que sinteticamente nos seus principais aspectos, nos pontos que realmente interessam a este trabalho. [830]

[831] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

chamado “ar quente”; e por meio do MDL[832] (Mecanismos de Desenvolvimento Limpo), meio pelo qual os créditos são comprados nos países em desenvolvimento.

Importante registrar que no *ranking* mundial dos dez países maiores emissores do CO2, com base nas emissões medidas em 2000, figuram, em primeiro lugar, os Estados Unidos, com emissão de 1.518.329 toneladas; a China fica no segundo, com 734.045 toneladas; em terceiro o Brasil, com 401.574 toneladas; em quarto a Rússia, com 389.774 toneladas, outro grande poluidor não aderiu ao protocolo; em quinto o Japão, com 323.215 toneladas; em sexto a Índia, com 291.572 toneladas; em sétimo a Alemanha, com 214.386 toneladas; em oitavo o Reino Unido, com 154.656 toneladas; em nono o México, com 124.232 toneladas; e em décimo o Canadá, com 118.957 toneladas. Em termos continentais, a China, os Estados Unidos que aderira e depois denunciou o acordo em 2001, e o Bloco Europeu são responsáveis por metade das emissões de gases poluentes em todo o planeta, daí a necessidade de um esforço político cooperativo. Do total de toneladas emitidas pelo Brasil, 317.645, ou seja, 79% (setenta e nove por cento) são provenientes dos desflorestamentos e das queimadas nas áreas do bioma da Amazônia.[833] O país deve envidar esforços para cumprir o pactuado de natureza cogente, pois as queimadas se repetem ano após ano na região.

A COP 21, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), realizada em Paris (França), no período de 30 de novembro a 11 de dezembro de 2015, aprovou um acordo global, denominado “Acordo de Paris”, pela primeira vez na história das COP’s contando com a assinatura de representantes de 196 países presentes, resultado considerado essencial para limitar o aquecimento global a menos de 2 graus Celsius até 2100, tendo por comparação o quadro que se apresentava antes da era industrial, o que obriga as

---

[832] PROTOCOLO DE KYOTO. O MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo é mecanismo proposto pelo Brasil que consiste na implementação de projetos para o desenvolvimento sustentável visando a redução ou a captura de gases poluentes que culminam no efeito estufa. Neste processo os países recebem um certificado chamado 'Reduções Certificadas de Emissões', emitidos pelo Conselho Executivo do MDL, que pode ser comercializados no mercado internacional. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

[833] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

Partes à emissão zero até 2050, para que a meta seja possível de ser efetivamente cumprida.[834]

O objetivo precípuo do Acordo de Paris, que substituiu o Protocolo de Kyoto, é reforçar a resposta de todos os países do mundo (ricos e pobres) às ameaças provenientes das mudanças climáticas terrestres, decorrentes das ações antropogênicas.[835] Para isso, visa também à erradicação da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável, tendo três metas centrais, consoante se vê de seu artigo 2.1, que correspondem, respectivamente, a três objetivos (de Mitigação; de Adaptação; e de Financiamento, conforme segue:

> (a) Manter a temperatura média global bem abaixo dos 2ºC acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5ºC acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos das mudanças climáticas;
> (b) Aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima e o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, de uma forma que não ameace a produção de alimentos;
> (c) Promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima.

O Brasil aprovou o Acordo de Paris em agosto de 2016, mediante publicação do Decreto Legislativo nº 140/2016, que foi ratificado pelo Presidente da República em 12 de setembro do mesmo ano. Dentre as obrigações do Brasil destacam-se:

> a meta é reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2015 (em relação aos níveis de 2005), podendo chegar a 43% até 2030, e de baixar em 80% o desmatamento legal e em 100% o ilegal até 2030. Outra meta para 2030 é restaurar 12 milhões de hectares de florestas, uma área equivalente ao território da Inglaterra".[836]

Certamente que se tratam de metas cruciais para que o Brasil adquira a confiança na Comunidade das Nações, pois há um descrédito internacional dirigido ao país no referente ao cumprimento de metas propostas, principalmente por conta da degradação ambiental que se verifica pela falta de controle do desmatamento e das queimadas, principalmente no tocante ao bioma da Amazônia que desperta a

---

[834] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cop21/>. Acesso em: 30 mar. 2018.
[835] MELO, Fabiano, Direito Ambiental. p. 27.
[836] MELO, Fabiano, Direito Ambiental. p. 27.

atenção dos organismos internacionais, o que se dá por falta de Governança efetiva no tocante à matéria.

A degradação ambiental realmente é sinônima de atraso tecnológico e retrata a falta de Governança setorial, tingindo a imagem do país na órbita global. Por isso, a exploração racional da Amazônia passa, efetivamente, pela boa Governança desse imensurável patrimônio que ultrapassa fronteiras, contemplando-se providências sem tardança para o desencadeamento de pesquisas científicas, em todas as áreas do conhecimento humano, neste que é sem dúvida o maior laboratório a céu aberto do planeta, com o escopo de levantar o balanço patrimonial ambiental e disponibilizar dados científicos e humanísticos confiáveis sobre as peculiaridades e o potencial da região, visando nortear o planejamento estratégico e a gestão de políticas públicas de preservação e desenvolvimento socioeconômico. Mediante efetivo controle, o que pode e deve contar com a atuação proativa dos Tribunais de Contas.

Ninguém em sã consciência pode ser contra a preservação do meio ambiente, até por uma questão humanística, vez que a degradação ambiental em qualquer país, prejudica toda a Terra, daí a necessidade, sem mais procrastinação de abrir-se o Estado à Governança Ambiental, o que pode ser feito sem perda de soberania, como já se viu algures. Contudo, é preciso identificar, para separar os verdadeiros dos falsos interesses, às vezes travestidos de preservacionistas, quando, na verdade, se tratam de atos falaciosos e sofismáticos a serviço da insaciabilidade patrimonialista senhorial ou a ânsia mórbida do crescimento econômico considerado um fim em si mesmo, parafraseando o ambientalista Freitas.[837]

As queimadas, sem dúvida um dos principais problemas ambientais brasileiros, apresentam diversas modalidades de operações, como: queimadas de derrubadas de floresta densa; queimadas de vegetação secundária; incêndios em floresta densa e vegetação secundária; queimadas de pastagens; queimadas de vegetação na beira das estradas; queimadas de resíduos de serrarias; queimadas de restos de roçados; queimadas de canaviais e incêndios em cultivos e combustão

---

[837] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 16 -26. Em várias oportunidades, em sua premiada obra, o professor Juarez Freitas fala da insaciabilidade patológica do homem na persecução do lucro pelo lucro, que pode periclitar o futuro da humanidade.

da biomassa vegetal. Isso demonstra que nem sempre a queimada se dá em função da derrubada de floresta densa. Mas certamente existe inoperância e falta de controle preventivo dos órgãos ambientais, o que resta evidenciado pelos “sinais de fumaça” que cobrem a região, consequência das queimadas que se repetem a cada estiagem amazônica.

Daí a importância da Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade, documento que possui força vinculante (*hard law*), como registra Melo[838], “constitui-se no mais importante instrumento de proteção da biodiversidade”, onde preambularmente as partes contratantes se dizem conscientes do valor intrínseco (biocentrismo) da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, econômico, cientifico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes (macro e microbens ambientais) e inclusive reconhecem a interdependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas.

A responsabilidade do Brasil é evidente, pois o país foi o primeiro a assinar o instrumento de ratificação da CDB, por meio do Decreto Legislativo nº 02/1994 e do Decreto Presidencial nº 2.519/1998, com a seguinte tríade de objetivos, conforme dispõe o artigo primeiro da CDB aprovada na Rio-92: (i) a conservação da diversidade biológica; (ii) a utilização sustentável de seus componentes; e (iii) a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.[839]

A propósito, por falar nessa responsabilidade ambiental do Brasil, na concepção abstraída das lições de Cruz, mesmo que o descumprimento de obrigações internacionais decorrentes de um tratado bilateral ou multilateral possa importar sanções importantes por parte de outros Estados representados por um organismo específico, o célere avanço da Globalização acaba por relativizar a força cogente dos tratados decorrentes dos organismos internacionais, importando rediscutir o próprio papel do Direito Internacional, que deve ser revisto para a resolução de conflitos transnacionais. Contudo, isso não enfraquece o compromisso

---

838 MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. p. 28.

839 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf>. Acesso 21 mar. 2018.

assumido, e também não significa, que o Estado nacional ao assinar um tratado esteja abrindo mão de sua Soberania, uma vez que o assinou no pleno gozo de sua independência externa na relação com outros Estados, uma vez que "assume voluntariamente suas obrigações internacionais, ficando dessa forma, submetido ao Direito Internacional por sua própria vontade soberana".[840]

Complementa-se a concepção externalizada por Cruz, agora mediante a necessidade do necessário *accountability* de uma governança do patrimônio ambiental local e transnacional, e da necessidade da fiscalização e do controle efetivo por parte das EFS – Entidades Fiscalizadoras Superiores, em atuação cooperativa, como salientado no bojo desta Tese, em consonância com o preciso apontamento de Crespo, para quem

> la economía de la globalización, junto a la participación creciente de los Estados en organizaciones internacionales, marca a éstos nuevas pautas de actuación, que inciden en la configuración del sector público y en el ejercicio de su control.[841]

O quinto documento aprovado na Rio-92, a Declaração de Princípios sobre Florestas, cuja nomenclatura completa é Declaração de Princípios para um Consenso Global sobre a Gestão, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas", trata-se de um documento genérico, sem força vinculante, que estabelece princípios informadores para a proteção das florestas, e exprime que os países devem empreender esforços para recuperar a Terra mediante reflorestamentos e conservação florestal, com destinação especial aos países desenvolvidos, sem olvidar o esforço comunitário global.[842]

Nesta concepção principiológica, o teor documental com foco nas florestas, reconhece a importância de todas as florestas para a biodiversidade planetária, e recomenda que os "recursos florestais e áreas florestais devem ser geridos de forma sustentável para atender às necessidades sociais, econômicas, ecológicas, culturais e espirituais das gerações presentes e futuras". Trata ainda que "estas necessidades são por produtos florestais e serviços, tais como madeira e produtos

---

[840] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. p. 84 - 85.
[841] CRESPO, Milagros García. **El control de la gestión pública por el Tribunal de Cuentas**. Revista Española de Control Externo, Espanha, v. 3, 1999. p. 92.
[842] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>. Acesso 21 mar. 2018.

de madeira, água, alimentos, forragem, remédios, combustível, abrigo, emprego, lazer, habitats para a vida selvagem, a diversidade da paisagem, sumidouros de carbono e reservatórios, e para outros produtos florestais". Admoesta que "devem ser tomadas medidas apropriadas para proteger as florestas contra os efeitos nocivos da poluição, incluindo poluição, incêndios, pragas e doenças do ar, a fim para manter seu valor múltiplo inteiro".[843] Durante o evento também ficou definido que dez anos depois seria realizada uma nova conferência para a ampliação das discussões dos temas tratados, bem como com o escopo de fazer uma avaliação do cumprimento dos termos acordados e dos resultados obtidos, antevendo assim a realização da Rio+10.[844]

No ano de 2002, na cidade de Johannesburgo, África do Sul, sob a coordenação da ONU, com a participação de 189 países e centenas de ONGs e representantes da sociedade civil, realiza-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também denominada Rio+10, em referência à mais importante conferência ambiental preteritamente realizada pela ONU em 1992, na cidade do Rio de Janeiro.[845] Destarte, nos debates entabulados no âmbito da Conferência Rio+10, sobressaiu-se a necessidade de reavaliar os acordos entabulados na Rio-92 e a adoção de medidas para a execução concreta dos objetivos contidos na Agenda 21 que ainda pendiam de implementação, tendo emergido dois documentos oficiais importantes desta conferência: 1) Declaração Política; e 2) Plano de Implementação.[846]

A "Declaração Política", conhecida também como "O Compromisso de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável" trata-se de uma reafirmação dos princípios já dantes tratados nas conferências de Estocolmo e na Rio-92, traçando uma análise da pobreza e da má distribuição de renda no mundo, porém não passando de um documento político, sem metas e prazos definidos, o que mereceu criticas da parte de ambientalistas mundiais.[847]

---

[843] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>. Acesso 21 mar. 2018.

[844] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

[845] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

[846] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 29.

[847] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

De seu lado, o “Plano de Implementação” é um documento oficial que versa sobre metas e compõe-se de três objetivos: (i) a erradicação da pobreza: que segundo a Cúpula representa o maior desafio do mundo atual, sendo um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, principalmente para os países em desenvolvimento, conforme o parágrafo 06 do Plano; (ii) a alteração dos padrões insustentáveis de produção e consumo: dispondo o Plano que “para conquistar o desenvolvimento sustentável em nível mundial é indispensável introduzir mudanças fundamentais nos padrões de consumo e de produção da sociedade”, consoante estatui o parágrafo 13 do Plano; e (iii) a proteção dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social: isto porque “as atividades humanas produzem efeitos cada vez maiores sobre a integridade dos ecossistemas, que proporcionam recursos e serviços fundamentais para o bem-estar e as atividades econômicas do homem”, sendo necessário o estabelecimento de metas local, nacional e regional, uma vez que “administrar a base de recursos naturais de maneira integrada e sustentável é vital para o desenvolvimento sustentável”, conforme parágrafo 23 do Plano.[848]

Por fim, sob os auspícios da ONU, a Conferência Rio+20 aconteceu no período de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, após vinte anos de realização das conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, o Rio-92, com abordagem principal de duas temáticas ambientais imbricadas: (i) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e (ii) a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.[849]

O objetivo da conferência foi garantir e renovar o compromisso dos países para o desenvolvimento sustentável, tendo reunido um total de 193 representantes de países, mediante a maior cobertura jornalística mundial de toda a história, sendo acompanhada diariamente em todo o planeta. O resultado foi a avaliação das políticas ambientais então adotadas e a produção de um documento final intitulado “O Futuro que Queremos”, onde foram reafirmados os compromissos dos

---

[848] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. p. 29 - 30.

[849] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

Estados-partes com o desenvolvimento sustentável da Terra para as presentes e futuras gerações.[850]

Como já abordado, os temas principais que ocuparam as discussões ficaram por conta da construção de uma economia verde para alcançar o desenvolvimento sustentável e retirar as pessoas da pobreza, incluindo o apoio aos países em desenvolvimento, que os permitirá seguir o caminho verde para o desenvolvimento. Ainda, ocupou as discussões a busca de melhoria da coordenação internacional para o desenvolvimento sustentável, assentando-se a concordância de que os governos devem adotar medidas claras, focadas e práticas voltadas efetivamente ao desenvolvimento sustentável, com arrimo nas experiências de políticas públicas já vivenciadas e bem sucedidas viáveis ao desenvolvimento sustentável.[851]

Em que pese críticas tecidas aos resultados da Conferência Rio+20, diante da ausência de Chefes de Estado e de Governo, e da falta de comprometimento dos países em adotarem medidas de caráter vinculante em matéria ambiental, ainda assim o documento final exarado contém 283 tópicos revigora os compromissos políticos assumidos na três conferências pretéritas, a de Estocolmo, de 1972, do Rio-92 e Rio+10.[852] No evento e por sua decorrência, o Brasil mais uma vez ratifica a sua responsabilidade com a Governança da Sustentabilidade Ambiental.

## 6.2 O ESTADO BRASILEIRO E SUA RESPONSABILIDADE ACERCA DA GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

*Enquanto todas as demais ciências progrediram a de governar marcou passo e está sendo praticada apenas um pouco melhor do que há três ou quatro milênios.*
John Adams

O Brasil é uma República Federativa, que adota a democracia como regime de governo. Logo é, na moderna roupagem teórica geral do Estado, um Estado Democrático de Direito, ou dito de outra forma, um exemplo de Estado

---

[850] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/03/Rio+20_Futuro_que_queremos_guia.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.
[851] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <ww.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.
[852] MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. p. 30.

Constitucional Moderno. Nesse contexto, enquanto Estado, o Brasil tem responsabilidade exógena, como se viu no subcapítulo pretérito, e endógena com o meio ambiente, consoante determina a sua Carta Política, devendo, portanto, proceder-se ao *accountability* perante aos Organismos Internacionais. Somente a Governança pode superar o atual estágio de "marca passo" da gestão pública de que fala Adams e propiciar o efetivo controle do patrimônio ambiental brasileiro que interessa à humanidade.

Pois bem, em termos de Sustentabilidade Ambiental não se pode olvidar a importância do Brasil como privilegiado em ser a maior potência mundial da biodiversidade, o que certamente aumenta a sua responsabilidade com as questões de natureza ambiental, não somente diante da comunidade mundial, como também dentro do seu espaço nacional.[853]

De acordo com estudo elaborado para o GEF[854] – Global Enviroment Facility[855], o Brasil figura como detentor do maior ICN - Indicador de Capital Natural

---

[853] [...] o valor da biodiversidade é incalculável. Sua redução compromete a sustentabilidade do meio ambiente, a disponibilidade de recursos naturais e, assim, a própria vida na Terra. Sua conservação e uso sustentável, ao contrário, resultam em incalculáveis benefícios à Humanidade. Neste contexto, como abrigo da mais exuberante biodiversidade do planeta, o Brasil reúne privilégios e enorme responsabilidade. Mas o que é a Biodiversidade? A biodiversidade é a exuberância da vida na Terra – num ciclo aparentemente interminável de vida, morte e transformação. [...] Estima-se que até 100 milhões de diferentes espécies vivas dividam este mundo com você (ainda que menos de 2 milhões sejam conhecidas): a biodiversidade abrange toda a variedade de espécies de flora, fauna e micro-organismos; as funções ecológicas desempenhadas por estes organismos nos ecossistemas; e as comunidades, habitats e ecossistemas formados por eles. É responsável pela estabilidade dos ecossistemas, pelos processos naturais e produtos fornecidos por eles e pelas espécies que modificam a biosfera. Assim, espécies, processos, sistemas e ecossistemas criam coletivamente as bases da vida na Terra: alimentos, água e oxigênio, além de medicamentos, combustíveis e um clima estável, entre tantos outros benefícios.O termo biodiversidade diz respeito também ao número de diferentes categorias biológicas (riqueza) da Terra e à abundância relativa destas categorias (equitabilidade), incluindo variabilidade ao nível local (alfa diversidade), complementaridade biológica entre habitats (beta diversidade) e variabilidade entre paisagens (gama diversidade).Por tudo isso, o valor da biodiversidade é incalculável. Apenas quanto ao seu valor econômico, por exemplo, os serviços ambientais que ela proporciona – enquanto base da indústria de biotecnologia e de atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e florestais – são estimados em 33 trilhões de dólares anuais, representando quase o dobro o PIB mundial.Mas esta exuberante diversidade biológica global vem sendo dramaticamente afetada pelas atividades humanas ao longo do tempo – e hoje a perda de biodiversidade é um dos problemas mais contundentes a acometerem a Terra. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/itemlist/category/11-biodiversidade?start=112>. Acesso em: 19 jul. 2018.

[854] GEF - Global Environment Facility. Disponível em: <https://www.thegef.org/about/funding>. Acesso em: 19 jul. 2018. Em estudo elaborado para o 'Global Environment Facility' – GEF, Rodenburg, Tunstall e van Bolhuis (1995) construíram Indicadores Ambientais Globais. Entre esses, o Indicador de Capital Natural – ICN, que considera as áreas naturais remanescentes e a biodiversidade. O ICN, grosso modo, pode ser visto como uma aproximação da dimensão, embora não do valor, dos serviços e das funções ambientais desempenhadas pelos ecossistemas no interior das fronteiras nacionais. O estudo do GEF destaca o Brasil como o país de maior estoque de capital natural do planeta.

do mundo, em metodologia que utiliza percentuais em relação ao ICN global. O Brasil está classificado em 1º lugar, com 12,25%. Em seguida figura a Indonésia com 10,50%, Os Estados Unidos da América com 7,94 e China aparece em 6º lugar, com 5,31%. A Alemanha figura em 122º, com apenas 0,03 de capital natural. Isso faz com que o Brasil, como potência natural, assuma sem pusilanimidade sua posição de líder na batalha intransigente em defesa da Sustentabilidade Ambiental no planeta. Deve ser e dar o exemplo ao mundo.

Seja no Brasil ou em qualquer outro Estado Constitucional Moderno, o modo representativo do exercício da Democracia descontenta o povo, seu titular. Desde a Grécia Antiga, segundo a História o mais plausível berço da democracia e no modo atual de seu exercício tal qual hoje se concebe, ainda não se encontrou uma fórmula de participação direta do povo de maneira eficaz na condução dos negócios públicos para atendimento satisfatório do bem comum.

De toda sorte, a Democracia surgida na ágora grega que parece ter descontentado até mesmo Platão[856], um de seus idealizadores, que já defendia a aristocracia do espírito em seu lugar. Também alertava o filósofo grego sobre o perigo de o Estado cair nas mãos do "populacho inapto"[857] (nas mãos da "turba ignara" de que fala Rui Barbosa), incapaz de deixar o prazer momentâneo das tentações humanas,[858] o perigo da corrupção sobrepor-se aos fins estatais mais elevados, como na Grécia Antiga percebera Heródoto[859] quando asseria que "nenhum espartano é capaz de resistir ao suborno". Hoje não é diferente a situação e muito mais que outrora, o regime político, mesmo o dito democrático por várias razões, tem descontentado os cidadãos pagadores de tributos pela forma

---

855 GEF - Global Environment Facility.<https://www.thegef.org/about/funding>. Acesso em: 19 jul. 2018. Os fundos do GEF estão disponíveis para países em desenvolvimento e países com economias em transição para atender aos objetivos das convenções e acordos ambientais internacionais. O apoio do GEF é fornecido a agências governamentais, organizações da sociedade civil, empresas do setor privado, instituições de pesquisa, entre a ampla diversidade de parceiros em potencial, para implementar projetos e programas nos países receptores.

856 FÉDER, João. **Erário – O dinheiro de ninguém**. p. 78. Escreve Féder: "Platão, desanimado com o Estado em que vivia, crítico da democracia do seu tempo e desiludido com todos os regimes políticos experimentados pelos gregos, passou a defender um novo tipo de aristocracia, a que seria a aristocracia do espírito".

857 PIRES, Maria Coeli Simões. **Direito adquirido e ordem pública:** segurança jurídica e transformação democrática. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 23.

858 FÉDER, João. **Erário – O dinheiro de ninguém**. p. 128. O Conselheiro de contas do Paraná comenta: "Só para enunciar uma tese, no livro 'O chalaça' está lembrado que o conselheiro de D. Pedro I sustenta a teoria de que o homem é perseguido por três ruídos: o sussurro das mulheres, o aplauso e o tilintar das moedas".

859 FÉDER, João. **Erário – O dinheiro de ninguém**. p. 128.

representativa inadequada e incompetente que o mandato é exercido e pela má gestão do erário, com a consequente má qualidade dos serviços públicos oferecidos, a que se atribui a um tanto pela falta de governança pública, quanto a outro, pela corrupção que assola países, a exemplo da operação “Lava Jato” levada a efeito no âmbito brasileiro, onde no desalentado cenário, quase nenhum político se salva.

Se o Estado Moderno no atual estágio em que se encontra não é suficientemente capaz de oferecer serviços públicos eficientes e suficientes para atender a demanda em áreas sensíveis como saúde, educação, segurança, justiça, transportes, abastecimento de água, saneamento básico etc, urge a tomada de atitude capaz de melhorar a governança dos recursos públicos e prestar serviços mais adequados à população, logicamente se incluem os serviços ambientais.

Diante da exigência dos fatos sociais hodiernos, sob o pálio de Lastarria[860], a proposição consentânea é instalar-se uma inovadora Democracia Participativa, na esteira do que pensam renomados filósofos e teóricos do Estado. O difícil é encontrar uma solução plausível para o *modus* pelo qual e como poderia ser operada esta participação popular. Mais difícil ainda é a fiscalização e o controle quanto aos atos inconformes e não republicanos praticados por aqueles que em nome do povo operam a democracia quotidianamente e que deveriam zelar pela *res* publica no desiderato do bem comum.

Em todos os Estados, mesmo nos Democráticos de Direito, reclama o cidadão comum do povo a ausência de participação direta e efetiva nas decisões deste Estado que não consegue atender às necessidades sociais e garantir os direitos fundamentais, e a cada dia aumenta seu descrédito perante o povo que o instituiu, um tanto pela corrupção quando os homens fazem do negócio público um balcão de negócios privados, e outro tanto pela falta de governança[861] nos negócios

---

[860] LASTARRIA, J. V. **Leçons de Politique Positive**. E. Denne, Éditeur. Paris, 1879. [s.n.]. “A politica é a ciência de aplicação, porque tem por objeto combinar princípios gerais da filosofia com os fatos sociais, e aplicá-los à medida que as novas tendências da sociedade o exijam”.

[861] FÉDER anota que Bárbara Tuchman no seu livro intitulado: “A Marcha da Insensatez” cita a advertência de John Adams de que: “enquanto todas as demais ciências progrediram a de governar marcou passo e está sendo praticada apenas um pouco melhor do que há três ou quatro milênios”; cita também que o sociólogo Daniel Bell proclama que “o Estado-Nação se tornou demasiado pequeno para os grandes problemas “, ainda cita o relatório anual do International Institute of Strategic Studies ao revelar “um mundo de líderes fracos, mal equilibrados sob governos inseguros e com pouco interesse em questões internacionais” e ainda, aduz a Tuchman: “quando a doutrina já fala em reinventar o governo e até em reinventar o próprio Estado”, ainda “quando, tragicamente, a Population Action International (...) nos atormenta com a previsão de que o mundo passará a ter no ano 2015 (...) mais de 2,5 bilhões de famintos” (..) conclui Tuchman que: “é chegada a indesviável

públicos, que como privados deveriam ser bem gestados, fazendo, a propósito, lembrar MacNamara quando afirma que “todo homem decente se envergonha do governo sob o qual vive”.

De tão desonestos alguns governantes, de tão pusilânime o Estado, onde triunfam as incompetências e as nulidades o desânimo pode abater os cidadãos de bem, como de há muito advertira Rui Barbosa, o patrono dos Tribunais de Contas brasileiros, cujo conteúdo já é de domínio público: “De tanto ver trinfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver cresce a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto”.

O atual Estado Democrático de Direito, neste estágio da Globalização, por mais que tenha se tornado uma máquina pública grande e pesada, carregada com gente boa[862] (honesta e competente) e má (desonesta e incompetente), difícil de dirigir (com muito peso morto como carga) e manobrar (enferrujado e emperrado em sua mecânica), que mesmo que chegue a destino (sempre atrasado) não consegue atender às necessidades sociais (não atende à demanda) e a cada dia aumenta o descrédito de sua utilidade perante o povo que o instituiu, a propósito, parece mesmo ser um sistema obsoleto e despiciendo.

Entretanto, embora sejam ineficientes, ineficazes e insuficientes para o alcance efetivo do bem comum, os Estados ainda tem papel importante no mundo, pois mesmo os mais experimentados teóricos do Estado, sejam nos aspectos jurídicos, econômicos ou diplomaticamente tratando, ainda não apontam um caminho extreme de dúvidas nesse oceano da Globalização, como os seus temidos mares tenebrosos nunca dantes navegados. Mas, ainda assim, o Estado é necessário para que a humanidade tire real proveito dos benefícios que podem ser auferidos com as ondas da Globalização. Os porto-seguros além-mar podem estar

---

encruzilhada em que todos somos forçados a optar entre um equilíbrio de justiça social para a humanidade ou a ameaça de uma convulsão da qual não se sabe quantos e quais serão os sobreviventes”. In FÉDER, João. **Erário – O dinheiro de ninguém**. p. 62.

[862] Em sua obra Autobiografia Precoce, o bardo russo Eugene Evtuchenk recita: “Desprezo o nacionalismo. Para mim, o mundo inteiro se compõe de duas nações: as dos homens bons e a dos homens maus. Sou patriota da nação internacional dos homens bons, Sei que o amor à humanidade é a essência do amor à pátria”. In Féder, João. **Erário – O dinheiro de ninguém**. p. 63.

repletos de tesouros desconhecidos a trazer progressos nunca dantes alcançados em favor da família global. Nesse sentido, sublinha Wolf[863] que

> [...] a globalização não torna os Estados desnecessários. Ao contrário, para que as pessoas tenham sucesso em explorar as chances criadas pela integração econômica, elas precisam de Estados nos dois lados de suas transações. Estados fracassados, Estados desordenados. Estados fracos e Estados corruptos são evitados como os buracos negros do sistema econômico global.

Em que pese estar o Estado atualmente carcomido em sua estrutura, lânguido em suas forças motrizes (política, democracia representativa, república), ainda assim, mesmo velho, não está acabado, pois se trata de uma máquina equipada com motores poderosos, que necessita de recauchutagem para a renovação de sua força, revigoração de seu poder efetivamente emanante do povo, aumento de potência de sua velocidade, aceleração máxima para superar sua defasagem, pois possui importante papel nesta quadra da sociedade, e o piloto desta máquina (governo) também é preponderante em seu destacado papel nesta corrida pela competitividade internacional do mercado globalizado, que possa com segurança conduzir ao desenvolvimento humano sustentável multidimensional. Mesmo que seu papel principal nesta fase de turbulências e risco de toda ordem, seja o de um "safety car"[864] que possa ser um elemento condutor da governança que necessita o Estado para prestar melhores serviços públicos aos seus habitantes, reduzir a desigualdade, melhorar a distribuição de renda e eliminar a miséria em todas as suas faces.

Assim, quem sabe o Estado possa se transfigurar do pesado e lento "tanque de guerra" que sempre foi, para um "safety car da governança global" a conduzir em

---

[863] WOLF, Martin. **Will the Nation-State Survive Globalization?** Foreign affairs. v. 80. n. 1. p. 189 - 190, jan./fev.2001.

[864] Nesse mundo globalizado de correria de toda ordem, competição acirrada, mudanças aceleradas, novas tecnologias de alta velocidade, a calhar a analogia com o SC. O SC - Safety Car é um carro de segurança de características diferenciadas dos carros de competição, que são utilizados nos momentos críticos de uma corrida. Logo podem entrar na pista em casos de acidentes, chuva extrema, condições inseguras da pista ou qualquer motivo coloque em risco a segurança da prova, como, por exemplo, a presença de óleo ou qualquer detrito na pista, como areia, pedaços de pneus, de peças, carro acidentado, carro que mesmo parado possa oferecer risco aos pilotos, ou outra razão de segurança que justifique a sua utilização. A FIA - Fédération Internationale de l'Automobile desde 2015 utiliza o SCV - Safety Car Virtual, que em seu regulamento passou a dispor: "Art. 41 - O Safety Car Virtual será acionado quando "as duas bandeiras amarelas forem necessárias em algum setor da pista e competidores ou fiscais estiverem em perigo, mas as circunstâncias não implicam no uso do Safety Car Real". FIA - Fédération Internationale de l'Automobile. <https://www.fia.com/>. Acesso em: 25 jun. 2018.

segurança, no piloto automático, sem autoritarismo de sua autoridade, a sua população à felicidade e ao bem-estar tão ansiado. Isso mesmo, nesta desordem caótica, quem sabe uma solução caórdica: "safety car of global governance", para colocar um pouco de ordem no caos social, econômico e político que enfrenta a maioria dos Estados, sem olvidar sejam centrais (ricos) ou periféricos (pobres) ou ainda aqueles que mesmo periféricos se portam como ricos (países ricos, pessoas pobres). Mas, sem dúvida, o problema maior é a falta de Governança, da tão decantada Boa Governança.

Se a democracia indireta exercida por meio de representantes eleitos para representar o povo e falar em seu nome (no parlamento) se mostra imperfeita e injusta, cabe, pois, ao homem, e somente a ele – antes que qualquer outro bicho o faça – aperfeiçoá-la mediante a utilização de instrumentos que possam torná-la mais direta, participativa e eficaz, a exemplo do já contido no ordenamento brasileiro e noutros: (plebiscito, audiências públicas, iniciativa de leis). Avançar é imperioso. O povo pode e deve participar da governança pública. Hoje já existem instrumentos facilitadores e adequados para tal mister, para além da ágora.

A TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação e suas espantosas ferramentas tecnológicas - lógico que para as gerações que não nasceram chipadas - muito pode fazer para o aperfeiçoamento da democracia participativa. Possível propor aqui, como de fato se propõe, até mesmo uma neologia terminológica: “Democracia Participativa Digital” em lugar da já decadente “Democracia Representativa”.

Nessa Democracia Participativa Digital, no bojo do novo Estado de Direito Democrático e ambiental de que fala Canotilho, ou do inovador Estado Transnacional Ambiental a que alude Cruz, ou na Democracia Planetária de que trata Jáuregui, o povo participa diretamente das importantes decisões do governo, desde a escolha do investimento até a sua execução, de sua fiscalização e do accontability do objeto contratado, seja obra ou serviço público. Isso utilizando-se de apenas alguns toques de celular, sendo possível participar democraticamente da gestão da coisa pública. Este pequeno, inovador (enquanto outra novidade tecnológica não o substitua) e potente equipamento (celular) já portado por miríades de pessoas do povo, não duvide, muito pode fazer para fortalecer a democracia participativa, doravante adjetivada “digital” e propiciar, na prática, liberdade de expressão ilimitada ao exercício efetivo da “cidadania global”, ou a e-citizenship

(tanto que o *e-commerce* já é realidade) por meio de dispositivos e plataformas eletrônicas, como computadores e celulares, como nunca dantes, posto abolidas as restrições de ordem física para tal pretensão no ciberespaço - de que fala o filósofo Lévy[865] - em que se vive nos dias atuais. Já se cogita da cibergovernança, que seria a governança facilitada pelo uso de ferramentas tecnológicas.

Forçoso perceber que esta questão interessa e corrobora ao espaço transnacional, pois sobreleva notar que este ciberespaço[866] em verdade é um espaço moderno da ágora grega elastecida e sem fronteiras que propicia o florescimento da ciberdemocracia, que por meio de PCMC - Plataformas Comunicativas Multimidiáticas Ciberespaciais são as esferas públicas ciberespaciais, numa concepção embrionária habermasiana palco de reunião aberto à comunicação de todos os cidadãos, ou espaços sociais transnacionais de que falam Cruz, Garcia e Piffer, que propicia, na prática e na praça, agora totalmente digital, a vivência da liberdade e da democracia, no que antes eram apenas conceitos acadêmicos, possibilitando, destarte, a atuação política real pelo exercício digital da cidadania. Nesse sentido, Lemos e Lévy ao falar do futuro da Internet na obra em que utilizam o termo ciberdemocracia, asserem que o

> [...] o ciberespaço oferece uma liberdade de expressão, memória e navegação na esfera informacional infinitamente maior do que todas as outras mídias anteriores, ao mesmo tempo em que é uma

---

865 LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2003. p. 32. [...] "o ciberespaço propõe uma liberdade de expressão e de navegação, na esfera informacional, infinitamente maior do que todas as outras mídias anteriores e, simultaneamente, uma ferramenta sem precedente de inteligência coletiva. Entramos então numa época em que a democracia e o ciberespaço vão gerar-se mutuamente [...]. Todavia, não se olvide que este ciberespaço também permite a existência não só de cibercidadãos de bem, mas também do mal, tais como ciberterroristas, ciberpedófilos e outros ciberbandidos, daí ser necessária a urgência de os cibergovernos entrarem em ação, por meio da cibergovernança para o bem (bem-estar a cargo do Estado) e para combater o mal (combater o crime digitalizado)".

866 BRITTES, Juçara. **Internet, Jornalismo e Esfera Pública**: Estudo sobre o processo informativo do ciberespaço na formação da opinião. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) Escola de Comunicação e Artes. São Paulo: USP, 2003. p. 189. Brittes, em sua tese doutoral, ao abordar as Plataformas Comunicativas Multimidiáticas Ciberespaciais (PCMC), na concepção contextualizada como esferas públicas ciberespaciais, nos moldes habermasianos, aduz que tais plataformas comunicativas propiciam um palco de debates, onde "o processo de comunicação moldado pelas Plataformas Comunicativas Multimidiáticas Ciberespaciais inaugura uma forma de sociabilidade discursiva a qual, somada a um também inédito processo jornalístico, favorece a construção de opiniões públicas sem constrangimentos [...] e constituem espaços de formação de opinião que se processam pela troca de argumentos mediados pela comunicação em rede, ou comunicação mediada por computador, como tende-se a denominar o fenômeno.

> ferramenta sem precedentes de mobilização da inteligência coletiva.[867]

Eis que esta ferramenta pode e pode muito. É soberana por onde atua. Pode tanto, que inclusive pode baratear e muito o custo da participação democrática, a exemplo das consultas e audiências públicas que podem ser feitas todas on line, com custo reduzidíssimo. O cidadão estará virtualmente presente, mesmo que não o esteja fisicamente. Possibilidade real de nossa era digital (alguns já dizem pós-digital) que embaraçaria até mesmo um Aristóteles, posto que impossível aos gregos reunir na ágora todos os cidadãos aptos a votarem em importantes decisões tomadas. Mesmo porque não havia, ainda que naquela época, espaço físico suficiente para reunir a maioria do povo.

Mas hoje não, o espaço cibernético é ilimitado. A possibilidade de estar o povo presente virtualmente em todas as discussões que resultem em tomada de decisões importantes para a República não é ficção. É realidade virtual. Ora vejam que os atuais programas televisivos de maior sucesso perante a opinião pública utilizam a participação popular, levando em conta a opinião e o julgamento da maioria das pessoas que se plugam on line para tal fim. Essas metodologias tecnológicas e virtuais também podem e devem ser utilizadas para o fortalecimento da democracia e quiçá, da Democracia Participativa Digital, em substituição à Democracia Representativa atual.

Perfeitamente possível que por meio de instrumentos eficientes e de baixo custo (respeito ao princípio da economicidade) o povo exerça de fato o accountability, propiciando a oportuna participação direta e ativa dos cidadãos em importantes decisões democráticas para a gestão pública, a exemplo da votação do orçamento participativo, da contratação de uma obra ou serviços, questões ambientais, quando emitem sua opinião e votam, por maioria, na tomada de decisões, exercendo de modo efetivo e direto o controle do erário e do gasto público, na proteção do patrimônio. De tudo isso, está a se falar aqui em Democracia Participativa Digital.

Aí sim a *res* seria pública, mediante a participação popular digital, o que se daria de forma direta e efetiva, sem papel ou perda de tempo, sem desperdício de

---

[867] LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. 2. Ed. São Paulo: Paulus, 2010. p. 55.

dinheiro público (como o que se gasta nas eleições com os fundos partidários), portanto plenamente sustentável. Importantes decisões estatais seriam tomadas sem o óbice que se cogitava intransponível pela barreira física de estar presente na ágora, pois a presença digital pode transformar a velha Democracia Representativa, em uma real Democracia Participativa Digital. É possível crer nisso, pois basta vontade e atitude para se tornar realidade. As ferramentas já estão disponíveis em todo lugar, a qualquer hora.

A propósito disso, numa experiência exitosa de Governança voltada ao setor público, e em conformidade com as metas contempladas no seu Planejamento Estratégico, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia[868] sai na frente de seus congêneres e lança o aplicativo "Tô no Controle/Opine aí". O dispositivo eletrônico, idealizado pelo TCE-RO, conta com a participação e apoio de instituições públicas e privadas, a exemplo do Governo do Estado, do Tribunal de Justiça (TJ-RO), do Ministério Público estadual (MP-RO), da Defensoria Pública do Estado (DPE-RO), da Ordem dos Advogados do Brasil – Rondônia (OAB-RO), da Federação do Comércio de Rondônia (Fecomércio), entre outros. Foram detalhados aspectos do aplicativo que possibilita a manifestação da satisfação do cidadão sobre os serviços públicos ofertados em diversas áreas, como educação, saúde, segurança, transporte público, obras, entre outros. Em ambiente amigável e com interface simples e prática, a ferramenta possibilita ainda que se opine sobre o desempenho de unidades públicas específicas pertencentes a cada um dos municípios rondonienses, contemplando também os poderes e órgãos estaduais.

A novidade tecnológica integrante do portal "Tô no Controle" é voltada ao cidadão, visando possibilitar sua atuação de modo ainda mais ativo no controle dos gastos públicos, dentro do que dispõe a Lei nº 13.460/17, chamada de Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. A novidade chamada pelo presidente do TCERO como "ferramenta de gestão de qualidade" permite ao usuário de forma democrática, direta e participativa emitir opiniões, manifestações, reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais

---

[868] RONDONIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/index.php/tce-ro-lanca-para-o-cidadao-o-aplicativo-to-no-controleopine-ai/>. Acesso em: 23 maio 2018. Para baixar a ferramenta gratuitamente, ao interessado basta acessar o Google Play (acesse aqui) – para equipamentos Android – e, no campo para pesquisa, digitar "Opine aí" ou "TCERO".

pronunciamentos que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

Vale observar que o aplicativo operado em ambiente facilitado e com interface simples e prática, é uma ferramenta que possibilita ainda que se opine sobre o desempenho de unidades públicas específicas pertencentes a cada um dos 52 municípios rondonienses, contemplando também os poderes e órgãos estaduais, e possibilita a manifestação da satisfação do cidadão sobre os serviços públicos ofertados em diversas áreas, como educação, saúde, segurança, transporte público, obras, entre outros. Além das manifestações binárias (se está satisfeito ou insatisfeito com o serviço ofertado), é possível ainda ao cidadão usuário fazer breve comentário sobre a prestação do serviço, assim como fazer fotos e anexá-las à manifestação, o que propiciará ao Tribunal de Contas interagir com a sociedade e melhor e mais democraticamente exercer o seu mister institucional e ao cidadão participar efetivamente do controle social que é seu por direito constitucional, ai incluído o direito fundamental ao meio ambiente sadio intergeracional.

Neste passo, pode-se inferir que o Estado, a República e a Democracia podem e devem transfigurar-se de modo a oportunizar a participação efetiva do cidadão, e que esta estrutura digital corrobora, em particular, para que o Estado possa efetivamente garantir o direito fundamental ao meio ambiente aos seus cidadãos, mediante a Governança da Sustentabilidade Ambiental que é de sua responsabilidade.

É de perceber, portanto, que a responsabilidade do Estado brasileiro é patente no tocante à garantia da sustentabilidade ambiental enquanto princípio fundamental de terceira geração. Pode-se facilmente constatar que no ordenamento jurídico brasileiro há sobejo de normas ambientais protetivas, tanto erigidas ao nível de norma constitucional, como há fecunda legislação infraconstitucional que versam sobre o meio ambiente, contemplando-se incomparável gama de mecanismos garantidores do patrimônio ambiental brasileiro. Mas a lei por si só não opera milagres, aduz Bulos. [869]

---

[869] BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. p. 1610. Vale reprisar o alerta de Bulos sobre a questão: “Diante de uma Constituição tão farta de mecanismos garantidores do bem ambiental, só nos resta lamentar que a simples disciplina normativa de tudo isso, por si só não opera milagres [...] ante a maldade dos corações gananciosos”.

O mundo realmente não está preparado para lidar social - (são atos/fatos virtuais novos praticados e vivenciados em locais novos) e juridicamente (são direitos novos e abrangentes e em construção) - com transformações e consequências jurídicas tão profundas que ainda não tem resposta pronta por parte do Estado e mesmo das organizações comunitárias.

Atônitos estão os que habitam nos mundos do ser e dever-ser, o que é até normal neste ambiente de construção/demolição/interrupção/transformação do que será o novo contrato social.[870] Nem Rousseau, nem ninguém, poderia ter sequer sonhado com tudo isso. A respeito disso, ao tratar da tutela de novos direitos, Wolkmer assinala com muita propriedade que muitas questões por que passa a humanidade ainda pendem de soluções, estando o Estado de Direito positivado em descompasso com as transformações de toda ordem ora vivenciadas, quando assere que

> diante das profundas e aceleradas transformações por que passam as formas de vida e suas modalidades complexas de saber (genética, biotecnologia, biodiversidade, sustentabilidade, realidade virtual, novas tecnologias etc), o Direito não consegue oferecer soluções rápidas, eficazes e compatíveis com os novos fenômenos, o Direito tem se mostrado inerte, com seu equipamento conceitual defasado em relação aos avanços sociais impostos pelas ciências relacionadas com a Bioética e com sua visão centrada preponderantemente [...] na norma.[871]

Deveras, impõe constatar que o espaço nacional antes grande, forte e soberano, ficou pequeno, fraco e sem poder, para que nele caiba à convivência e os interesses transnacionais do imenso mundo atual, cibernético, digital, globalizado, planetarizado. A comunidade mundial é grande demais para acomodar-se no acanhado espaço nacional limitado pela Soberania na sua concepção embrionária. O espaço nacional em seus limites fronteiriços é insuficiente para contemplar os

---

[870] SABINO, Fernando. Disponível em: <https://www.pensador.com/fernando_sabino_poemas/>. Acesso em: 31 maio 2018. Em momentos de construção de novos paradigmas, demolição de antigos, interrupção e espanto. Tudo isso, próprio do ser humano, como versara Fernando Sabino: “Façamos da interrupção um caminho novo. Da queda um passo de dança, do medo uma escola, do sonho uma ponte, da procura um encontro! De tudo ficaram três coisas [...] A certeza de que podemos ser interrompidos antes de terminar ... Façamos da interrupção um caminho novo... Da queda, um passo de dança... Do medo uma escada... Do sonho, uma ponte... Da procura, um encontro!

[871] WOLMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. **Os novos direitos no Brasil**: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 38.

interesses globalizados do mundo de hoje. Daí se falar, inclusive, da necessidade de uma ciberdemocracia.

Por conseguinte, é nesse cenário que se ouvem os gemidos de um Estado Nacional que como a parturiente já sente as dores da desprenha para a concepção de um novo ser, um ente maior e mais robusto que o Estado Nacional, este velho Estado que no estado em que se encontra não mais tem forças e poder para atender aos interesses democráticos endógenos que se espraiam para além dos interesses nacionais numa rede mundial conectada de pessoas que até mesmo prescindem da autorização estatal para, transcendentalmente, tocarem suas vidas.

Ao som do choro de indignas pessoas miseráveis que perecem pela fome e pelo abandono, arrima-se em Beck, de fora, e em Cruz, de dentro, para a concepção de um novo pacto rousseauniano. Eis que se anuncia, prestes a nascer, um novo Estado transfigurado, forte o suficiente para segurar a onda da extinção que hoje assola a humanidade, e ameaça o os seres vivos de hoje e do porvir, voltado para o ambiente sadio intergeracional que contemple não só às presentes, mas também as futuras gerações, que pode ser, dada a importância da temática como nunca dantes, o Estado Transnacional Ambiental a que alude Cruz[872], inspirado no "pensar globalmente e agir localmente" de que trata Ulrick Beck[873] tema ao qual volve-se a porvir no momento oportuno. É necessário modificar a ambiência, abandonar a comodidade, agir aqui e agora para salvar o mundo atual e do futuro. Sem isso, não há futuro para a humanidade. Quanto a isso, muito bem alerta Innerarity quando em sua obra ao abordar "o futuro e seus inimigos", faz o seguinte alerta:

> No reino dos seres vivos, o ser humano é o único que sabe que há futuro. Se os humanos se preocupam e esperam é porque sabem que o futuro existe, que ele pode ser melhor ou pior e que isso depende, em certa medida, deles próprios. Mas saber isso não implica que eles saibam o que devem fazer com esse saber. E reprimem-no com frequência, porque pensar no futuro distorce a comodidade do agora, que costuma ser mais poderoso do que o futuro porque é presente e porque é certo: o futuro é em contrapartida, uma coisa que tem de ser imaginada antecipadamente e que por isso mesmo é sempre incerta. Dar-se bem com o futuro não é tarefa fácil, para a qual o instinto nos tenha assegurado a impossibilidade de engano; por isso é muito frequente que nos

---

[872] CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011. p. 147.
[873] BECK, Ulrick. **Qué es la globalización**: falácias del globalismo, respuestas a la globalización. Trad. Bernardo Moreno y Maria Rosas Borras. Barcelona: Paidos, 2004. p. 98.

> relacionemos mal com ele e temamos em demasia ou que esperemos contra todas as evidências, que nos preocupemos excessivamente ou muito pouco, que não sejamos capazes de antever ou de o configurar na medida do possível. [874]

Diante disso, mediante ecos de Portugal, Innerarity faz também uma abordagem no tocante à correlação da cultura política do sistema democrático e o futuro, no que autoriza concluir que os males da ausência e da incompetência do Estado Moderno, no tocante à garantia dos direitos fundamentais do homem e do cidadão, de assistir ao povo com serviços públicos decentes e adequados, sói ocorre por falta de planejamento, por presença de improvisação constante, quando adverte, alfim, que

> boa parte dos nossos mal estares e da nossa pouca racionalidade coletiva provém de que as sociedades democráticas não mantém boas relações com o futuro. Em primeiro lugar, porque o sistema político, e a cultura em geral, se debruça sobre o presente imediato e porque nosso relacionamento com o futuro coletivo não é de esperança e projeto mas de precaução e improvisação.[875]

Em verdade, os mal-estares que assolam o povo são consequência da improvisação do Estado Moderno na prestação dos serviços públicos que se mostram capengas e inadequados, produtos da decadente e decorrente falta de planejamento estatal exequível. Para combater essa improvisação e a falta de visão de futuro, somente a boa governança pública socioeconômica adequada e inclusiva que decorra de um planejamento estratégico com todos os seus elementos intrínsecos no tocante à missão, visão, valores, projetos, indicadores, metas, ações e controle, perseguindo sempre os cinco ES da boa Administração (eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e eticidade), mediante a utilização da ferramenta metodológica PDCA.

O mundo precisa aprender a lição, de modo solidário e cooperativo, a utilizar-se da força da Governança com a participação de múltiplos atores públicos e privados para construir com economicidade pontes locais que liguem os Estados nacionais a um caminho global transnacional que assegure o futuro da humanidade, para o bem não somente dos nacionais, mas de todos os membros da imensa família terrestre, sem levar em conta a nacionalidade grafada no passaporte, que

---

[874] INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**. Alfragide, Portugal: Teorema, 2010. p. 9.
[875] INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**. p. 9.

possam as pessoas conviver em espaços geográficos transnacionais, sob o regime de uma democracia cooperativa transnacional. Da Soberania à Transnacionalidade como assevera Cruz.

Posto isto, urge, por necessário, que o *homo sapiens/technologicus* possa afastar-se da má fama de ser o principal agente das ondas de extinção e de ter a honra duvidosa de ser a espécie mais mortífera dos anais da biologia[876] e transmudar-se num ser capaz de construir uma ponte entre dois pontos: partindo da independência dos Estados Nacionais (soberania isolada) à interdependência dos Estados Transnacionais (soberanias unidas, integradas, em cooperação), ligando o presente ao futuro da humanidade e cessando a Terceira Onda de Extinção de que fala Harari. Aprender com os erros das primeira e segunda. Ainda há tempo para essa construção voltada ao sol do futuro. E que esse futuro seja para melhor, não só para o homem, mas para todos os seres vivos que habitam o ser vivo chamado Terra, na real concepção de Gaia, incluindo-a em sua plenitude como titular do direito à vida, como na preconização dos "novos direitos" anunciados aos quatro cantos do mundo.

No Brasil, dos textos já produzidos nesta Tese, no tocante à Sustentabilidade Ambiental, como pode facilmente constatar-se do ordenamento jurídico pátrio, que farta é a legislação constitucional e infraconstitucional de todos os entes federativos, que estabelecem diversos estatutos legais contendo planos multiníveis, bem como preveem estratégias e instrumentos importantes para a gestão dos recursos ambientais, com planejamento permanente e focado no longo prazo, que inclusive impõem quadrienalmente atualizações visando o alcance dos resultados pretendidos, havendo, inclusive, no pertinente à estratégia para a implementação do PNRH - Plano Nacional de Recursos Hídricos, em particular no

---

[876] HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade.** Tradução de Janaína Marcoantonio. Do Original: A Brief History of Humankin. 10 ed. Porto Alegre-RS: L&PM, 2016. p. 84. Anota Harari, primeiro, que [...] o Homo sapiens pertence a uma família. p. 13; [...] segundo, após falar da Primeira Onda de Extinção na Austrália e a Segunda Onda de Extinção na América, vaticina: "Talvez se mais pessoas estivessem cientes da Primeira e Segunda Onda de Extinção, seriam menos indiferentes à Terceira Onda, da qual faz parte. Se soubéssemos quantas espécies já erradicamos, poderíamos ser mais motivados a proteger as que ainda sobrevivem. Isso é especialmente relevante para os grandes animais dos Oceanos. Ao contrário de seus equivalentes terrestres, os grandes animais marinhos sofreram relativamente pouco com a Revolução Cognitiva e a Revolução Agrícola. Mas hoje muitos deles estão prestes a se extinguirem em consequência da poluição industrial e do uso excessivo dos recursos oceânicos por parte dos humanos. Se as coisas prosseguirem no ritmo atual, é provável que baleias, tubarões, atuns e golfinhos sigam os diprotodontes, as preguiças gigantes e os mamutes rumo ao desaparecimento [...]".

referente à política dos recursos hídricos brasileiros, a contemplação do SIGEOR - Sistema de Gerenciamento Orientado para os Resultados. Tais ações indicam um caminho a partir da melhoria de gestão pública que pode até chegar à Governança da Sustentabilidade, mas ainda de governança não se trata. Há fecundidade de normas, planos, e boas intenções aqui ou acolá, contudo, reafirma-se, ressente o meio ambiente brasileiro de efetiva governança.

O país tem um patrimônio ambiental imensurável. Sem dúvida é uma potência ambiental global, daí decorre a sua enorme responsabilidade com a sustentabilidade ambiental periclitante do planeta. Por isso mesmo, necessário seja implementada uma cultura de Governança para além da mera intenção de melhorar a gestão pública e superar a indolência do aparelho burocrático estatal. A descontinuidade de ações, programas e políticas é patente, que maior das vezes fica à mercê do governante de plantão, e por não existir políticas públicas integradas e contínuas, a cada governo, fazem-se novos planos, no interesse de se auferir votos e aumentar o patrimônio político-eleitoral, sem uma duradoura e contínua política de Estado voltada ao futuro.

Falta Boa Governança ao país, em muitas áreas, mas no escopo desta Tese, ressente-se de um planejamento estratégico panorâmico do patrimônio ambiental. Sequer há um sistema de informações científicas fidedignas sobre o patrimônio ambiental brasileiro. Não há mensuração confiável sobre a fauna, a flora, o solo, o subsolo, enfim, sobre os componentes do patrimônio ambiental. Nem o dono do bem sabe o quanto o bem vale. Não há sequer estimativa oficial em um todo integrado, com dados confiáveis, dentro do próprio governo as informações são disceprantes. Necessário se faz conhecer esse patrimônio amiúde, para assim ter condições de efetivamente exercer sobre ele o *accountability.*

A Amazônia brasileira, por exemplo, mesmo sendo um dos mais relevantes biomas da Terra é completamente desconhecida pelo povo brasileiro, a quem de fato e de direito pertence a sua titularidade patrimonial. A maioria dos dirigentes políticos brasileiros e até mesmo da região, desconhecem o tamanho, a importância e as peculiaridades deste bioma, nem mesmo sabendo onde começa e onde termina a Amazônia legal.

Mas o que importa mesmo, o que pode corroborar o presente trabalho, é alertar para que não só a classe política, não só os amazônidas, mas todo o povo brasileiro, de Norte ao Sul, de Leste a Oeste, tome efetiva posse deste patrimônio

que lhe pertence, para o seu próprio bem, bem como, para além das nossas fronteiras geográficas, para o bem de toda a família humana que habita na Terra. Para tanto, urge que se demande atenção especial a este bioma inigualável, instalando-se prontamente a Governança Ambiental, dada ser mesmo essencial para assegurar a vida abundante que nela pulsa, tão importante que é à estabilização das condições climáticas do Planeta, como já visionara Humboldt ainda no ano de 1800, em exploração no lago de Valência, na Amazônia Venezuelana.[877]

Insta esclarecer, no que toca ao bioma da Amazônia, e aos outros biomas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense, Caatinga, Serrado e a Zona Costeira) que de modo particular a CF/88, no seu art. § 4º, preceitua expressamente serem patrimônio nacional, dispõe a CF/88 que a sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. De seu lado o legislador infraconstitucional classificou os biomas acima descritos como “macroecosistemas”, estando regulamentados pelas Leis n. 6.902/81, n. 6.938/81, e pela Lei n. 7.661/88, sendo que as Unidades de Conservação ou Reservas Florestais que se compõem de “microecosistemas” são reguladas infraconstitucionalmente pela Lei n. 9.985/00. Sem contar outras legislações ambientais estaduais e municipais que complementam o fecundo sistema legislativo ambiental brasileiro.

No particular, a Lei n. 6.938/81[878], que estabelece no Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 3º, inciso I, antes mesmo do advento da Constituição Federal de 1988, define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações da ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Em completude, dispõe a Lei n. 6.938/81, que no seu art. 2º, que esta política tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sustentável, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos dez princípios, que são: (i) ação

---

[877] Vide no capítulo 1 deste trabalho quanto trata da gênese da sustentabilidade, as referências sobre o cientista Humboldt.

[878] BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; (ii) racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; (iii) planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; (iv) - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; (v) controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; (vi) incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; (vii) acompanhamento do estado da qualidade ambiental; (viii) recuperação de áreas degradadas; (ix) proteção de áreas ameaçadas de degradação; e (x) educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente, traçando, também os objetivos desta política ambiental.

Ainda, o art. 5º do diploma legal, estabelece que as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar as ações multiníveis dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios no tocante à preservação da qualidade ambiental e da manutenção do equilíbrio ecológico, mediante observância do decálogo principiológico do artigo 2º acima explicitado, determinando que “todas as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Observa-se que há no Brasil a obrigação legal ao Poder Público, portanto, de natureza cogente, de se estabelecer uma política nacional para a proteção do patrimônio ambiental, do que deflui-se, com certeza, a responsabilidade que tem o Tribunal de Contas, como órgão de controle, de zelar pelo patrimônio ambiental, erodindo carcomidos paradigmas, ser o indutor da boa e necessária Governança da Sustentabilidade ambiental de que ressente o Brasil, no exercício efetivo do controle e da fiscalização de todos os atos praticados em detrimento do patrimônio ambiental.

Nesse contexto, como norma fundamental a validar todas as demais inferiores do sistema escalonado de normas do ordenamento brasileiro, a Constituição da República não pode ser olvidada, eis que estatui importantes regramentos fundamentais sistematizados sobre a matéria ora tratada, isso tanto no tocante aos regramentos que instituem os Tribunais de Contas no ordenamento

pátrio, quanto nos estatutos constitucionais insculpidos no tocante ao patrimônio ambiental.

A competência dos Tribunais de Contas brasileiros encontra-se expressamente contemplada ao longo das disposições contidas nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, onde está realçada a missão constitucional de controle das contas públicas e a fiscalização e acompanhamento da execução do orçamento. O sistema de controle externo tem capilaridade em todo o território nacional, como nenhum outro de controle e fiscalização, o que propicia uma efetiva atuação orgânica.

Desta sorte, merece registro especial o fato de os artigos 70 usque 75 da Constituição da República Federativa de 1988, de modo sistematizado e pormenorizado, tratar como sendo da competência do Tribunal de Contas - seja ele da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, e por decorrência, de todos os outros entes estatais dos Poderes e da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de todos os recursos do erário e de todos os bens patrimoniais.

Impende observar que a Constituição da República brasileira estabelece como competência dos Tribunais de Contas a fiscalização do patrimônio público. Ora, do ponto de vista jurídico-contábil o patrimônio público é o conjunto de bens, direitos e obrigações dos entes públicos, compreendendo-se todos os bens de todos os órgãos da Administração direta, indireta, fundacional, empresarial ou autárquica.

De igual modo, a teor das disposições insertas no artigo 225 da CF/88, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enunciado refere-se axiologicamente à sustentabilidade intergeracional, em sua dimensão especificamente triádica, isso é: ambiental (por referir-se ao meio ambiente), social (por referir-se ao Poder Público e à coletividade) e econômica (por referir-se ao meio ambiente como bem de uso comum do povo). Como se constata o legislador constituinte adotou uma definição jurídica alargada de meio ambiente, significando tudo o que nos circunda.

Logo, o meio ambiente é um bem pertencente à coletividade nacional, sendo estatuído constitucionalmente tratar-se expressamente de um bem que compõe o patrimônio público da Federação brasileira, consoante se vê também em outros dispositivos constitucionais, como os bens elencados no artigo 20 da CF/88 e em

especial § 4º do art. 225 que dispõe expressamente que alguns importantes biomas brasileiros, como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Tão importante patrimônio deve ser preservado na geração presente, para que as gerações futuras que também são titulares desse bem possa dele usufruir.

Sistemicamente considerado, o ordenamento constitucional, o § 1º do art. 225 estatui a responsabilidade do poder público para assegurar a efetividade desse direito, ou seja, desse patrimônio natural que deve ser preservado para as presentes e futuras gerações, determinando normas de eficácia plena e imediatamente fruível, por tratar-se de direito fundamental, para a sustentabilidade ambiental, posto que a preservação desse patrimônio ecologicamente equilibrado é no dizer do constituinte originário essencial à sadia qualidade de vida, no que resta imposta a sua defesa e preservação.

Como se constata, não é por falta de lei em solo pátrio, pois há vários instrumentos legais que conduzem à boa Governança de todos os biomas brasileiros, que integram o inestimável patrimônio da humanidade, em que pese, por óbvio, as severas críticas da doutrina nacionalista por conta das ingerências alienígenas em questões de soberania nacional. Ora, se o bem deve servir à humanidade, por óbvio, a soberania deve ser compartilhada e exercida mediante cooperação consentida, por meio de efetiva Governança da Sustentabilidade Ambiental, com a participação científica de atores públicos e privados dotados das *expertises* necessárias para tal desiderato, independentemente de nacionalidade, sem afronta à soberania nacional, pois parafraseando Pasteur, “a ciência não tem pátria”, e em completude, apossa-se do tom poético do bardo russo Eugene Evtuchenk, e com ele enfaticamente declamar, proclamando: “Desprezo o nacionalismo. Para mim, o mundo inteiro se compõe de duas nações: as dos homens bons e a dos homens maus. Sou patriota da nação internacional dos homens bons, Sei que o amor à humanidade é a essência do amor à pátria”.

Desde já, firma-se o entendimento de que, por consectário lógico-racional, sendo o meio ambiente um bem que compõe o patrimônio público nacional, e por ser da competência dos Tribunais de Contas, exercer dentre suas incumbências de órgão público o controle externo desse patrimônio, logo, decorre daí, que a

instituição de contas tem o dever - no bojo de sua jurisdição especializada de controle patrimonial, inclusive com possibilidade já reconhecida pelo STF de proferir decisões inibitórias em tutelas de urgências dotadas de força coercitiva e prescrições astreintes -, de fiscalizar todos os atos praticados em face da sustentabilidade ambiental, de modo prévio, concomitante e posterior, como também preventiva e precavidamente, como sói faz com o patrimônio público, e aqui, em especial, visando à boa governança desse rico e inestimável patrimônio ambiental que não pertence somente às gerações presentes, como também às futuras, na esteira inspiradora do desenvolvimento sustentável preconizado desde o Relatório Brundtland.[879]

Todavia, mais que fiscalizar e controlar, antes tem a Corte de Contas, dado a natureza de coercibilidade de suas decisões, de ser o órgão indutor da implantação dessa Governança Pública voltada à Sustentabilidade Ambiental, de forma permanente e duradoura, nos moldes científicos preconizados por Deming para a melhoria de processos e resultados organizacionais, em conformidade com o Ciclo PDCA.

## 6.3 ANÁLISE CONCLUSIVA DAS EXPERIÊNCIAS DA OLACEFS E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS NO TOCANTE À GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Um dos pontos hipotéticos à consecução desta Tese concerne em saber se existe algum registro de experiência(s) exitosa(s) no tocante ao controle e à fiscalização sistêmica do patrimônio ambiental nos espaços transnacional e nacional a cargo das EFS que possam corroborar com a Governança Transnacional da Sustentabilidade Ambiental.

Com efeito, no decorrer da pesquisa foram objeto de análise para a consecução da Tese duas auditorias ambientais, sendo uma transnacional, cujo objeto auditado foi as Áreas de Preservação da América Latina, realizada pela OLACEFS, regional da INTOSAI; e outra nacional, que teve por objeto as Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia, realizada pelos Tribunais de Contas

---

[879] UNITED NATIONS ORGANIZATION. Disponível em: <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

(nacional e subnacionais) brasileiros. A propósito disso, nos subcapítulos 6.3.1 e 6.3.2, seguem registradas as análises conclusivas dessas duas experiências levadas a cabo pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores.

### 6.3.1. Da Análise Conclusiva da Experiência no Tocante à Auditoria Transnacional nas Áreas de Preservação da América Latina

A inovadora Auditoria Ambiental Transnacional que foi realizada em cooperação, com base nas normativas ISSAIs da INTOSAI, no espaço transnacional da América Latina, tendo por objeto 1.120 Áreas Protegidas, sob a tutela da OLACEFS, por meio da COMTEMA e as EFS associadas, e sob a observância da INTOSAI, da qual o Brasil participou e coordenou os trabalhos de auditoria juntamente com outras EFS, mediante a ativa participação do Tribunal de Contas da União, oportunidade em que foram avaliados importantes biomas de 12 (doze) países latino-americanos.

Impende destacar o rol destes biomas latino-americanos. Dentre as áreas terrestres examinadas estão a Amazônia, Sabana Mesopotâmica Cono Sur, Sabana Uruguaya, Chaco Húmedo, Chaco Seco, Pantanal, Manglares del Atlántico Sur, Bosques Húmedos del Surd-oeste del Amazonas, Bósques Montanosos del los Andes Venezolanos, Uatama-Trombetas Bósques Húmedos, Pantepui e Gálapos mosaica de matorral, incluídos áreas de conservação dos seguintes biomas brasileiros: caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal. Dentre as ecorregiões marinas incluem-se a Plataforma Patagónica, Fernando de Noronha e Atol das Rocas, Rio Grande, Humboldtian, Noroeste do Brasil, Canales y Fiordos del Sur de Chile. Golfo de Panamá, Amazônia, Isla Oeste de Galápagos, Soroeste del Caribe e Islas Galápagos Orientales. Todos biomas essenciais para a sustentabilidade ambiental do planeta.

Cumpre ressaltar que no âmbito transnacional, a auditoria foi conduzida pela OLACEFS, por meio da COMTEMA e das EFS dos países envolvidos, tendo as EFS dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela, tendo sido auditadas 667 áreas de preservação, em seus respectivos biomas. Vale registrar aqui que o trabalho de auditoria do bioma da Amazônia, que porventura será tratada amiúde no subcapítulo seguinte, também se estendeu, por meio desta auditoria,

agora no âmbito da América Latina, ao bioma da Amazônia que abrange territórios da Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela, que também pertencem à Amazônia Continental ou Pan Amazônia.

Vale destacar que no âmbito nacional, a fiscalização foi conduzida pelo TCU, por meio de sua estrutura orgânica, sob a coordenação da SecexAmbiental - Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, com a participação nos trabalhos técnicos de suas Secex – Secretarias de Controle Externo regionais do Maranhão, Sergipe, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba e Paraná, tendo sido auditadas 206 unidades de conservação federal, nos seguintes biomas brasileiros: caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal.

Nesse propósito, dois fatores foram decisivos para se instalar a auditoria ambiental nas Áreas Protegidas da América Latina. O primeiro em razão da importância dessas áreas de proteção ambiental para a conservação da biodiversidade, que conforme diretrizes da ONU são estrategicamente fundamentais para a proteção do meio ambiente global. O segundo fica por conta da averiguação do cumprimento da Meta 11 de Aichi, que determina a expansão e a implementação de áreas protegidas, e visa atingir, até 2020, pelo menos 17% (dezessete por cento) das áreas terrestres e continentais, e 10% das áreas costeiras e marinhas, de cada território dos países signatários da CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade (Rio – 92), compromisso assinado sob os auspícios da ONU, que possui força vinculante (*hard law*), para as partes contratantes.

Em conformidade com o relatório oficial de auditoria, o objetivo precípuo foi examinar, nos doze países envolvidos, as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade multinível, mais especificamente aquelas relacionadas à gestão das áreas protegidas ou unidades de conservação (UCs), de forma a avaliar, diante do diagnóstico e achados de auditoria, se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais essas áreas foram criadas, identificando as fragilidades e verificando as oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da sua gestão.[880]

---

[880] BRASIL. Tribunal de Contas da União. SecexAmbiental. **TC 006.762/2014-0.** Natureza: Relatório de Auditoria. Entidade/Órgão: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério do Meio Ambiente – MMA. Interessado: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2018.

Consta ainda do relatório de auditoria realizada em cooperação entre as EFS, que na esfera nacional a auditoria ambiental contou com a participação de nove Tribunais de Contas Estaduais da Amazônia (Rondônia, Roraima, Pará, Mato Grosso, Maranhão, Amazonas, Amapá, Acre e Tocantins); e 12 secretarias de controle externo do TCU, o que permitiu avaliar 453 unidades de conservação federais e estaduais brasileiras. Já na esfera internacional, o trabalho conjunto foi coordenado pelo TCU e pela Controladoria Geral do Paraguai, envolvendo 12 Entidades de Fiscalização Superior (EFS).

Somadas as 667 áreas de preservação examinadas pelas EFS exógenas, com as 206 examinadas pelo TCU nos biomas acima referidos, exceto Amazônia, chega-se ao subtotal de 873 áreas apreciadas. Somadas as unidades de conservação do bioma Amazônia que já haviam sido auditadas, sendo 107 unidades de conservação federais e 140 estaduais, abarcando todas as unidades de conservação da Amazônia, ou seja, 247 unidades auditadas. Assim, decorrente dos dois trabalhos de auditoria, o antecedente no bioma Amazônia, num total de 247, e o procedente nas áreas de preservação dos biomas da América Latina, totalizam-se 1.120 áreas de preservação auditadas, de modo padronizado e inovador.

No espaço transnacional, os resultados indicaram que 21% (210 APs) das áreas protegidas federais ou nacionais da América Latina encontram-se no nível mais alto de implementação e gestão. Por outro lado, a maior parte das áreas avaliadas está no nível intermediário, com 54% (526 APs) e no nível baixo com 25% (244 APs). Constatou-se que entre os 12 países avaliados, nove já alcançaram o percentual terrestre de criação de APs estabelecido pela Meta 11 de Aichi, pois como já se registrou alhures, essa meta está inserida no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) e prevê que os 193 signatários desse tratado internacional devem destinar, até 2020, 17% de seu território continental para o estabelecimento de áreas protegidas, as quais devem ser implementadas e geridas de maneira efetiva à sustentabilidade ambiental.

Em suma, dos achados de auditoria verificou-se a falta de pessoal, a falta de estrutura física, a ausência de ferramentas tecnológicas adequadas, a falta de recursos financeiros, a falta de exploração racional dos espaços físicos e de serviços ambientais, as falta de plano de manejo, a falta de pesquisa, e a falta de regularização fundiária das Áreas Protegidas, atestando, pois, a falta de gestão

adequada e de boa governança da sustentabilidade ambiental. Por isso mesmo, constatou-se também a falta de articulação entre atores públicos e integrantes da sociedade civil organizada, em trabalho coordenado e integrado de ações, evitando-se desperdício de energia, recursos humanos e financeiros, o que somente é possível por meio da governança da sustentabilidade ambiental nessas áreas, para que cumpram de modo efetivo o seu desiderato legal para a conservação do patrimônio ambiental.

Face às considerações aduzidas pelos auditores técnicos brasileiros e latino-americanos que participaram da auditoria operacional inovadora no espaço transnacional, acredita-se que a efetiva implementação das medidas propostas possa aprimorar a governança das unidades de conservação visando ao aumento da eficiência no combate à perda de biodiversidade. Isso ainda, enfatizando que a presente auditoria, ao contribuir para a construção de uma visão sistêmica das áreas protegidas da América Latina, reforça o papel relevante das EFS como instituições que podem contribuir para uma governança global efetiva em direção ao desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, em concepção conclusiva que aqui se expende para efeito da presente Tese, diante dos resultados obtidos que propiciaram o diagnóstico da situação das 1.120 APs da América Latina, criadas visando a peremptória estratégia mundial da ONU sobre a conservação da biodiversidade, cuja devastação resulta em prejuízos climáticos para todos os países do globo, não se pode olvidar a importância desta inédita auditoria operacional realizada sob os auspícios da INTOSAI, por meio de seu órgão ambiental (INTOSAI-WGEA), OLACEFS, por meio da COMTEMA, e ainda a participação da agência alemã GIZ, do BID, Banco Mundial, TCU e outras EFS da região, que sobremaneira contribuíram para o desenvolvimento e fortalecimento das metodologias e guias de trabalho que foram utilizados na auditoria transnacional, propiciando o compartilhamento de experiências vivenciadas em matéria ambiental, na busca cooperativa comum voltada a um meio ambiente terrestre saudável para todos, sendo que a própria auditoria em si, atesta que o trabalho cooperativo, em governança, produz resultados altamente satisfatórios.

Contudo, apesar dos pontos incontestavelmente positivos, uma vez que a auditoria possibilitou um diagnóstico inédito das APs da América Latina, ainda assim, se não houver doravante um efetivo monitoramento das determinações e

recomendações feitas no Acórdão do Tribunal de Contas da União, destinadas aos órgãos a quem cabe legalmente a gestão ambiental dessas áreas tão importantes à sustentabilidade, bem como que haja a atualização constante dos dados levantados pela auditoria, com o passar do tempo, esse importante trabalho restará seriamente prejudicado. Daí, porque, ao fim deste trabalho, tecem-se algumas proposições corroborativas da parte do pesquisador.

### 6.3.2 Da Análise Conclusiva da Experiência no Tocante à Auditoria Nacional nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia

A experiência registrada sequencialmente consistente na Auditoria Operacional pelo TCU em pareceria com os TCEs, numa área detentora de bioma que hospeda singular patrimônio natural, onde estão 1/3 das florestas tropicais do planeta, e 1/5 da água potável disponível na Terra, além da rica flora e megafauna, o que denota a sua importância significativa à estratégia global de conservação da biodiversidade, ratificada pela Convenção sobre Diversidade Biológica, principal acordo ambiental multilateral de natureza cogente, voltado à redução significativa da perda da biodiversidade em nível global, firmado sob os auspícios da ONU, matéria já versada preteritamente neste trabalho.

No caso em estudo, na auditoria operacional coordenada pelo TCU, realizada no espaço nacional (bioma da Amazônia) em cooperação com os TCEs dos estados da Amazônia Legal, foram avaliadas 247 unidades de conservação do macro bioma da Amazônia, sendo 107 unidades de conservação federais e 140 estaduais, das quais, 40 estão situadas no Estado de Rondônia, que aqui são analisadas conclusivamente.

Os trabalhos de auditoria pertinentes às unidades de conservação federais, a cargo do TCU, tiveram seus deslindes no Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro Weder de Oliveira*,* cujo teor pode ser consultado no sítio da Corte de Contas federal.[881] Neste trabalho o TCU utilizou e desenvolveu

---

[881] BRASIL. Tribunal de Contas da União. (TC 034.496/2012-2); Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário. Desse modo, e tendo em vista a relevância do tema no âmbito nacional e internacional, o TCU realizou auditoria coordenada em conjunto com nove Tribunais de Contas Estaduais da região norte, do Mato Grosso e do Maranhão, para avaliar a governança desses territórios. Foram analisadas as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para a gestão eficiente do patrimônio público ambiental representado pelas UCs. A auditoria buscou elaborar uma visão sistêmica das

pioneiramente uma importante ferramenta denominada Indimapa – Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas, já referida na experiência anterior registrada relativa à auditoria operacional executada nas APs da América Latina, sob a coordenação geral da COMTEMA, órgão ambiental da OLACEFS, da qual esta precede, e a cujos dados se inserem posteriormente, estando ambas imbricadas com o mesmo propósito.

Vale ressaltar que essa Auditoria Operacional teve embasamento legal na Resolução Administrativa n. 10/TCE/RO-2003, mais especificamente na alínea "e" do art. 2º, que prevê a avaliação da gestão ambiental, como também no Manual de Normas de Auditoria Governamental - NAGs, aprovado pela Resolução n. 78/TCE/RO-2011, e quando de sua operacionalização foram adotados alguns preceitos das ISSAIS, normas padronizadas internacionalmente no âmbito de atuação da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), além de outros princípios de auditagem comumente utilizados pelos órgãos independentes de controle externo, a registrar, no espaço nacional (ATRICON) e transnacional (OLACEFS).

A propósito, no âmbito do TCE-RO para viabilizar a auditoria atermada, instaurou-se um processo formal[882], cujos trabalhos de auditagem se iniciaram no dia 2 de maio com término previsto para 30 de novembro de 2013. Porém, o julgamento do processo ocorreu no dia 7 de novembro de 2013, vinte e três dias antes do prazo final estabelecido.

Impende consignar que o Bioma da Amazônia possui 247 UCs, sendo 107 federais e 140 estaduais nos nove estados que compõem a região (Rondônia, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão), das quais, atualmente, 40 (quarenta) delas estão localizadas no Estado de Rondônia, ou seja, o

---

unidades de conservação do bioma da Amazônia, identificando gargalos no processo de gestão dessas áreas, bem como oportunidades de melhoria e boas práticas. Para obter esse amplo diagnóstico, foram analisados aspectos relacionados a insumos, articulação e resultados, o que possibilitou o desenvolvimento do Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa). Importante ferramenta de georreferenciamento. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/6.1%20Auditoria%20na%20Governança%20de%20Unidades%20de%20Conservação%20na%20Amazônia.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

[882] RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Processo n. 3099/2013. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 8 out. 2017. Para a formalização da auditoria foi autuado no âmbito do TCERO o Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno no dia 07.11.2013.

Estado detém nada menos que 35% de todas as UCs estaduais do bioma, o que releva a importância do presente estudo desde a sua escolha para a presente propositura de tese.

Registre-se que dentre estas, 7 (sete) são do grupo de Unidade de Proteção Integral e 33 (trinta e três) se enquadram no grupo de Unidade de Uso Sustentável. Todas foram criadas a partir de atos normativos estaduais (principalmente decretos), nos quais se estabelecem os limites de suas áreas. No grupo de Unidade de Proteção Integral, as categorias que compõem as UCs estaduais são de 3 (três) Parques, 2 (duas) Estações Ecológicas e 2 (duas) Reservas Biológicas. O outro grupo de Uso Sustentável é composto por 10 (dez) Florestas, 21 (vinte e uma) Reservas Extrativistas e 2 (duas) Áreas de Proteção Ambiental, as quais foram objeto da presente auditoria.

Em que pese à atribuição da SEDAM – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Ambiental de Rondônia, como órgão gestor ambiental há evidências de baixa cooperação entre a SEDAM e demais atores públicos e privados envolvidos na governança das UCs, além do diminuto nível de coordenação, implantação e operacionalização do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), e da deficiência nos canais formais de comunicação entre a secretaria e outros órgãos e instituições envolvidas na gestão de UCs. Segundo os achados de auditoria em 80% das Unidades de Conservação estaduais (32 das 40) não há cooperação com as organizações governamentais estaduais e federais ou essa cooperação é baixa. E a cooperação das UCs com outros parceiros e ONG's: para 77,5% das UCs (31 das 40) não há cooperação ou, se existe, é baixa, o que atesta a fragilidade da gestão pública e a falta de governança das UCs, resultando na ineficiência à efetivação da sustentabilidade em sua dimensão ambiental.

Nada obstante, é preciso registrar uma constatação positiva, pois houve redução do desmatamento nas UCs localizadas em Rondônia. Segundo dados da Sedam, nos anos de 2003 a 2007, os desflorestamentos nas UCs alcançaram 177.044,39 ha (média anual de 35.408,078 ha), ao passo que no período de 2008 a 2012, os desflorestamentos alcançaram 66.398,86 ha (média anual de 13.279,77

ha), indicando a redução do desflorestamento, sendo atribuída como causa principal desta redução exatamente a criação das UCs.[883]

Realizado o exame sistêmico dos “achados de auditoria”, é possível constatar que, embora exista abundância normativa, há falta de condições institucionais e operacionais para que as Unidades de Conservação estaduais atinjam os objetivos preconizados legalmente com vistas à sua implementação e efetivação, o que, uma vez ocorrido em sua integralidade, muito útil será a conservação e a preservação do patrimônio ambiental e, em específico, na sustentabilidade do bioma amazônico.

Do mesmo modo que ocorre nas APs da América Latina, também se verifica no tocante às UCs do bioma da Amazônia, em particular no Estado de Rondônia, os órgãos ambientais estaduais não possuem estrutura adequada, o pessoal é insuficiente, não existem planos de manejo, falta regularização fundiária nas áreas protegidas, não existe pesquisa científica, o potencial turístico e de recreação não é utilizado, inexistem concessões florestais e faltam recursos financeiros para atender as demandas.

Por fim o acórdão do TCERO que apreciou o processo desta auditoria determinou o monitoramento do cumprimento por parte dos gestores das determinações e das recomendações feitas aos gestores da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental e órgãos de sua estrutura orgânica, determinando ainda que cópias do relatório, voto e acórdão fossem enviados para a ciência do TCU, das autoridades competentes, demais autoridades de todos os Poderes e Órgãos Autônomos estatais, da esfera federal, estadual e municipal, bem como à Universidade Federal de Rondônia e outros parceiros da sociedade civil organizada, sendo feito o envio das cópias por meio digital, em homenagem à sustentabilidade ambiental.

## 6.4 A GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL A CARGO DA INTOSAI E SUAS REGIONAIS

---

[883] RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Processo n. 3099/2013. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 8 out. 2017. Para a formalização da auditoria foi autuado no âmbito do TCERO o Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno no dia 07.11.2013.

Neste subcapítulo, propõe-se oferecer resposta plausível ao seguinte problema levantado ainda no projeto e na qualificação da Tese, qual seja: se os organismos internacionais (mundiais e regionais) que congregam as EFS, em suas atribuições estatutárias possuem jurisdição espacial especializada e extrajudicial no tocante ao controle e à fiscalização do patrimônio ambiental e apreciação dos atos de governança da sustentabilidade ambiental, de modo prévio, concomitante e posterior?

No capítulo IV deste trabalho cuidou-se da competência exógena dos organismos transnacionais das entidades fiscalizadoras superiores no tocante à governança da sustentabilidade ambiental, oportunidade em que se debruçou a perscrutar a INTOSAI e sua composição e competência estatutária, bem como com abordagens à sua atuação institucional na área ambiental mediante utilização de auditorias ambientais voltadas à transgovernança da sustentabilidade ambiental.

Pois bem, como se viu naquele espaço capitular, integrante do Sistema da ONU, a INTOSAI, que tem como lema: *Experientia Mutua Omnibus Prodest*, que traduzido que dizer: Experiência Mútua Beneficia a Todos, figura como a segunda maior organização internacional do planeta, atrás apenas da ONU com quem, inclusive, realiza atividades de cooperação em Sustentabilidade Ambiental, numa efetiva atuação que prima pela Governança, uma vez que busca a parceria, a cooperação, de atores públicos e privados, em multinivelamentos, antevendo resultados conducentes e reflexivos da boa Governança.

Vale ressaltar que a INTOSAI, como já se viu algures, e que aqui se rememora, conta com um grupo especializado em matéria ambiental denominado INTOSAI-WGEA, responsável pela condução das auditorias ambientais globais. Este grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI foi criado em 1992, ainda durante os trabalhos preparatórios da Conferência Ambiental Rio-92, realizada pela ONU na cidade do Rio de Janeiro (Brasil) no mesmo ano, visando proporcionar às EFS's uma melhor compreensão de seu papel nas questões relacionadas ao meio ambiente, bem como para facilitar o intercâmbio de informação e troca de experiências, e cuidar da elaboração e edição de diretrizes e outras publicações informativas a respeito da matéria. Estabeleceu ainda o GT - Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental o métodos utilizados para a execução das auditorias ambientais, sendo que um dos mais importantes produtos divulgados pelo GT foi a elaboração, em 1998, de um documento abordando a cooperação entre EFS's de

diferentes países em auditorias de tratados ambientais internacionais, onde estabelece as características das espécies destas auditorias.[884]

Outro ponto extremamente importante no contexto é a singular capilaridade mundial da INTOSAI que está estruturada em sete Regionais espalhadas pelo mundo, que são: Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa – EUROSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África – AFROSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Ásia – ASOSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de CARIBE – CAROSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores do Pacífico – PASAI e Organização Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – ARABOSAI, cada qual contando com um grupo de trabalho especializado em matéria ambiental.

Nessa vereda, o trabalho no tocante ao meio ambiente é feito por meio de auditorias ambientais, sob a observância de regras internacionais próprias denominadas ISSAIs (International Standards of Supreme Audit Institutions), ou seja, seguindo Padrões Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria, que se aplicam a todas as suas sete regionais. Cada Regional conta com seu próprio grupo ambinetal. Todos os grupos ambientais regionais mantém intercâmbio e trabalham de modo sistematizado e integrado com o INTOSAI-WGEA, podendo, destarte, atuar nos quatro cantos da Terra, de modo integrado e catalisador como nenhuma outra organização internacional, dada a capilaridade institucional que possui.

Nesse propósito institucional, vale ressaltar que a INTOSAI, preocupada com as questões ambientais que assolam a humanidade, já realizou desde 1995, mais de 50 auditorias ambientais cooperativas[885], incluindo, as auditorias executadas nas Unidades de Conservação do Bioma Amazônia no espaço territorial brasileiro e nas Unidades de Conservação da América Latina, que foram objeto de análise amiúde de seus achados desta pesquisa.

---

[884] BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/auditoria%20ambiental%20ampliando%20o%20alcance%20%20autor_%20%20marta_Jairo.pdf>. Acesso em: 15 de abr. 2018.

[885] INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions. Disponível em: https://www.environmental-auditing.org/media/5435/wgea_rio20_report_summary_2012-portugesetr.pdf. Acesso em: 15 abr. 2018.

Vale registrar que os Tribunais de Contas brasileiros (nacional e subnacionais) integram a OLACEFS, cuja atuação se dá transnacionalmente na América Latina e Caribe. Em particular, o grupo ambiental da OLACEFS é a COMTEMA, criada em novembro de 1998, por ocasião da VIII Assembleia Geral Ordinária da OLACEFS que tem como atribuição precípua cuidar da governança do meio ambiente latino-americano e caribenho, inclusive mediante instalação de auditorias ambientais transnacionais e simbioses de experiências exitosas dos países que integram a região, no tocante aos temas ambientais.

Ainda no tocante à COMTEMA, enquanto comissão técnica de meio ambiente, reúne os maiores especialistas ambientais da região, num manifesto interesse transnacional da INTOSAI com as questões ambientais mais sensíveis, transnacional e globalmente tratando. Tanto é verdade, que nos últimos seis anos, 17 EFS das 22 que integram a OLACEFS tem participado ativamente das atividades da Comissão, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Honduras, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela e Uruguai, o que oportunizou a execução de quatro auditorias coordenadas, todas com a participação em âmbito global da INTOSAI-WGEA. Essa experiência de Auditoria Transnacional ocorre em todo o planeta.

Ora, nesse desiderato, a hipótese levantada no projeto de Tese se confirma, pois os organismos internacionais que congregam as EFS (INTOSAI e suas Regionais), após análise de aspectos atinentes à sua estrutura, composição e organização, com base nas suas disposições estatutárias e atuação mundial por meio de seus grupos ambientais específicos, permite-se inferir a possibilidade de essas instituições exercerem em cooperação, de modo compartilhado e de forma integrada e cooperativa o controle e a fiscalização do patrimônio ambiental e a apreciação dos atos de governança da sustentabilidade ambiental, de modo prévio, concomitante e posterior, num espaço transnacional, sem imiscuir-se na soberania dos Estados, utilizando-se da competência e independencia de cada Entidade Fiscalizadora Superior.

Exogenamente, portanto, no âmbito transnacional, é perfeitamente possível a fiscalização e o controle da sustentabilidade ambiental, pois as Organizações Internacionais Regionais da INTOSAI, todas elas, possuem competência para agir em proteção ao meio ambiente, e tem feito isso mediante a execução de auditorias ambientais transnacionais, dentro da atuação global da INTOSAI em matéria de

meio ambiente, por seu grupo ambiental especializado (INTOSAI-WGEA). E atua sem imiscuir-se na soberania dos Estados onde as EFS atuam, em sua maioria, nos regimes democráticos, com independência para o exercício das fiscalizações ambientais, valendo frisar que a maioria absoluta dos países, onde estão sediadas as EFS, são signatários das convenções ambientais da ONU que asseguram o meio ambiente saudável intergeracional. E isso pode, e é feito de modo preventivo, concomitante e posterior, dentro das competências conferidas às Cortes de Contas, como se pode constatar amiúde das ponderações e das conclusões inferidas no capítulo quatro desta Tese.

Este comportamento e a decorrente atuação da INTOSAI, na condição de Organismo Internacional que congrega as Entidades Fiscalizadoras Superiores mundiais, demonstra de forma cristalina o importante papel da organização em estabelecer a boa gestão e a boa governança voltadas ao desenvolvimento sustentável de modo global, em todas as suas sete Regionais em que atua transnacional e globalmente, isso em consonância com a política comunitária mundial da ONU que desde a Convenção de Estocolmo, passando por importantes Convenções como as do Rio 92, Rio + 10 e Rio + 20, e as COP's, de fato, erigiu o meio ambiente como princípio fundamental da pessoa humana e paradigma para a sustentabilidade ambiental da Terra.[886] Dessa atuação proativa, inclusive, adveio o estabelecimento dos ODS.

E pode e deve atuar integradamente a INTOSAI e suas regionais espalhadas pelo planeta, na realização de Auditorias Ambientais contemplativas de outros escopos a fim de atender integralmente os 17 ODS da Agenda 2030, a exemplo de trabalhar indicadores específicos à mensuração da potencialidade ecoturística. Poderia, nesse desiderato, desencadear uma auditoria com foco no bioma da Amazônia brasileira, levando em conta, dentre outros que guardem pertinência, dois propósitos: (i) a preservação do meio ambiente que sofre constantes degradações precipuamente por derrubadas e queimadas, com a participação direta da população do entorno como guardiã do patrimônio ambiental, uma vez que sendo residente haveria sensível redução dos custos operacionais à contratação de servidores dada às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e mais efetividade na

---

[886] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/news.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

vigilância protetiva; e (ii) a exploração econômica do ecoturismo visando aquecer a economia local, melhorar a qualidade de vida das populações ribeirinhas, indígenas quilombolas e assentados do entorno, que em sua maioria vive na extrema pobreza e absoluta miséria, desnutrida e no isolamento, sem acesso aos serviços públicos adequados e essenciais, como saúde e educação, desprovida, destarte, de toda e qualquer espécie de conforto minimamente condizente com a dignidade da pessoa humana. Essa ação afirmativa do sistema de Controle Externo Mundial, mediante a realização de Auditoria Ambiental específica, sem meras falácias e delongas, possibilitaria o célere atendimento entrelaçadamente dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU antes de seu termo (2030), com ênfase nos dois primeiros: 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável, além de contemplar entrelaçadamente quase a totalidade dos demais ODS.[887]

## 6.5 A GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Outro problema também levantado desde o início da concepção da Tese foi analisar se as internacionalmente designadas EFS, no ordenamento brasileiro

---

[887] Os ODS são: Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 3 jun. 2018.

denominados Tribunais de Contas, possuem competência jurisdicional especializada e extrajudicial para proteger, fiscalizar e controlar de modo prévio, concomitante e posterior os atos praticados em face do patrimônio ambiental.

Com efeito, importa reprisar que na República Federativa do Brasil existem trinta e quatro tribunais de contas. No âmbito nacional, existe o denominado TCU com jurisdição em todo o território nacional sobre todos os órgãos públicos federais da administração direta, indireta, fundacional, empresarial e autárquica, com sede na cidade de Brasília-DF. No âmbito distrital, existe o denominado TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal, com jurisdição sobre todos os órgãos públicos distritais situados no Distrito Federal e sede em Brasília. No âmbito estadual, em cada unidade da Federação existe o designado TCE, com jurisdição no território estadual sobre todos os órgãos públicos estaduais ambientais, em número de 26 unidades. Existem ainda quatro TCMs nos Estados do Pará, Ceará, Goiás e Bahia, com sede nas capitais destes estados e jurisdição abrangendo, respectivamente, todos os órgãos ambientais dos municípios paraenses, cearenses, goianos e baianos, uma vez que os órgãos destes estados estão sob a jurisdição dos TCEs locais. Por fim, existem também dois Tribunais de Contas Municipais - TCMs nos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, com sede nessas duas capitais e jurisdição sobre todos os órgãos públicos municipais ambientais do Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente.

Desta sorte, quando se fala em Tribunal de Contas, no Brasil, está a se referir a qualquer um desses órgãos independentes relacionados preteritamente, acrescido quando for o caso da designação da União, Distrital, Estadual, Municipal e dos Municípios, quando se refira ao âmbito de suas atuações institucionais de controle externo, que abstraem sua autonomia e jurisdição especializada no julgamento de contas da própria Constituição Federal e, por simetria, das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais (São Paulo e Rio de Janeiro) e também nas disposições das Leis Orgânicas de natureza complementar. Tem, pois, o sistema de controle externo, presença multinível em todo o território nacional.

Em suma, em alusão à sua natureza jurídica, em reprise contextual, sob o pálio de Gualazzi, pode o Tribunal de Contas ser conceituado como

> o órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e

> jurídico, sobre a execução financeira orçamentária, em face dos três Poderes do estado, sem a definitividade jurisdicional.

O Tribunal de Contas é, em verdade, constitucionalmente tratando, um órgão garantidor dos direitos fundamentais, pois fiscaliza a movimentação financeira e patrimonial do Estado, bem como inspeciona os atos de gestão no tocante à atividade financeira do Estado, quadripartida em Receitas, Despesas, Orçamento e Crédito Público, corroborando, pois, à democracia, haja vista que em época de vigência de lei de transparência e de acesso à informação, bem calha a vetusta parávora dos artigos 14° e 15° da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789): quando enunciam, respectivamente, in verbis: “art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração”. E “art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.”

Já se viu em capítulo pretérito desta Tese, que a competência dos Tribunais de Contas brasileiros encontra-se expressamente contemplada ao longo das disposições contidas nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, onde está realçada a missão constitucional de controle das contas públicas e a fiscalização e acompanhamento da execução do orçamento. O sistema de controle externo tem capilaridade em todo o território nacional, como nenhum outro de controle e fiscalização.

Desta sorte, merece registro especial o fato de os artigos 70 usque 75 da CF/88, de modo sistematizado e pormenorizado, tratar como sendo da competência do Tribunal de Contas - seja ele da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, e por decorrência, de todos os outros entes estatais dos Poderes e da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de todos os recursos do erário e de todos os bens patrimoniais.

Impende destacar que a CF/88 estatui como competência dos Tribunais de Contas a fiscalização e o controle do patrimônio público. Ora, do ponto de vista jurídico-contábil o patrimônio público é o conjunto de bens, direitos e obrigações dos

entes públicos, compreendendo-se todos os bens de todos os órgãos da Administração direta, indireta, fundacional, empresarial ou autárquica.

De igual modo, a teor das disposições insertas no artigo 225 da CF/88, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enunciado refere-se axiologicamente à sustentabilidade intergeracional, em sua dimensão especificamente triádica, isso é: ambiental (por referir-se ao meio ambiente), social (por referir-se ao Poder Público e à coletividade) e econômica (por referir-se ao meio ambiente como bem de uso comum do povo). Como se constata o legislador constituinte adotou uma definição jurídica alargada de meio ambiente, significando tudo o que nos circunda.

Logo, o meio ambiente é um bem pertencente à coletividade nacional, sendo estatuído constitucionalmente tratar-se expressamente de um bem que compõe o patrimônio público da Federação brasileira, consoante se vê também em outros dispositivos constitucionais, como os bens elencados no artigo 20 da CF/88 e em especial § 4º do art. 225 que dispõe expressamente que alguns importantes biomas brasileiros, como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Tão importante patrimônio deve ser preservado na geração presente, para que as gerações futuras, que também são titulares desse bem, possam ter a oportunidade dele usufruir.

Sistemicamente considerado, como já se abordou no início deste capítulo no tocante à responsabilidade do Estado brasileiro, o ordenamento constitucional, o § 1º do art. 225, estatui a responsabilidade genérica do poder público para assegurar a efetividade desse direito, ou seja, desse patrimônio natural que deve ser preservado para as presentes e futuras gerações, determinando normas de eficácia plena e imediatamente fruível, por tratar-se de direito fundamental, para a sustentabilidade ambiental, posto que a preservação desse patrimônio ecologicamente equilibrado é no dizer do constituinte originário essencial à sadia qualidade de vida, no que resta imposta a sua defesa e preservação.

Com efeito, constata-se que não é por falta de lei, pois há fartura de instrumentos legais que conduzem à boa governança de todos os biomas brasileiros, deste que é tido como inestimável patrimônio da humanidade, em que pese, por óbvio, as severas críticas da doutrina nacionalista por conta das

ingerências alienígenas em questões de soberania nacional. Ora, se o bem deve servir à humanidade, por óbvio, a soberania deve ser compartilhada e exercida mediante cooperação consentida, por meio de efetiva governança da sustentabilidade ambiental, com a participação científica de atores públicos e privados dotados das expertises necessárias para tal desiderato, independentemente de nacionalidade, sem afronta à soberania nacional, pois parafraseando Pasteur, “a ciência não tem pátria”, e em completude, apossa-se do tom poético do bardo russo Eugene Evtuchenk, e com ele enfaticamente declamar, proclamando: “Desprezo o nacionalismo. Para mim, o mundo inteiro se compõe de duas nações: as dos homens bons e a dos homens maus. Sou patriota da nação internacional dos homens bons. Sei que o amor à humanidade é a essência do amor à pátria”.

Deveras, o patrimônio ambiental é um conjunto de bens, direitos e obrigações ainda não monetizado, ainda não precificado, que no entendimento deste pesquisador necessita ser dimensionado economicamente, inclusive constando contabilmente como ativo patrimonial no balanço da União, dos bens que lhes pertençam e, do mesmo modo, em multinível, com relação aos bens do Estado e dos Municípios constando dos seus respectivos ativos patrimoniais nos seus registros contábeis. Lamenta-se o fato de não existir um inventário ambiental brasileiro que descreva de forma o mais completa possível, quantitativa e qualitativamente o meio ambiente como patrimônio nacional de titularidade do povo. Em razão disso, são feitas proposições sugestivas ao fim da Tese esposada.

Infere-se que inexistem registros contábeis ou mesmo acadêmicos dando conta do conjunto de bens corpóreos e incorpóreos, que contemplem a totalidade dos elementos existentes do mundo biótico e abiótico nacional, em suas dimensões juridicamente contempladas. Não existem registros que englobem *lato sensu,* destarte, os quatro campos deste macrobem de titularidade da coletividade, quais são: (i) o campo natural ou físico: que abrange a terra, compreendendo solo e subsolo, a água, o ar atmosférico, a fauna e a flora); (ii) o campo cultural, que alberga o patrimônio genético, histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e turístico; (iii) o campo artificial, composto pelo espaço urbano composto por edificações e equipamentos públicos); e (iv) o campo laboral que compreende o meio ambiente do trabalho, que visa primar pela vida, pela dignidade, sendo contrário à periculosidade e à desarmonia do homem.

Assim, importa dizer que todo esse conjunto patrimonial ambiental somado deve ser inventariado prontamente e submetido à mensuração econômico-contábil e, após, constar como dados monetizados no balanço público como ativo patrimonial. Ora, o solo, a fauna, a flora, as florestas, os minérios, os fármacos, os cosméticos, a agua, o ar, et al, quanto vale tudo isso? Se patrimônio é, e não há dúvida que o seja, quanto vale? Por que não se encontra contabilmente registrado no Ativo Patrimonial? E no tocante ao Passivo Patrimonial Ambiental, quanto é a divida ambiental, decorrente da poluição de rios, mares e da exploração mineral, usinas e de outros empreendimentos industriais, por exemplo? Tudo isso deve ser mensurado, pois patrimônio é o conjunto de bens, direitos e obrigações. Necessário contabilizar os bens, os direitos e a obrigações ambientais. Isso cientificamente cabe à contabilidade ambiental,[888] que deve entrar incontinenti em atividade para registrar numericamente todo o patrimônio ambiental brasileiro, esparzindo-se esta propositura a todas as EFS.

Isso é perfeitamente viável, uma vez que compete ao Tribunal de Contas, por determinação constitucional, o dever e a responsabilidade de cuidar do patrimônio público, que compreende todo o conjunto de bens, direitos, valores e obrigações do Estado (União, Distrito Federal, Estados e Municípios).

E porquê insistir nesta monetização do patrimônio ambiental? Ora, porque se todos os bens patrimoniais ambientais estiverem devidamente inventariados e contabilizados, os órgãos responsáveis passam a prestar contas do patrimônio ambiental anualmente aos Tribunais de Contas, que poderão assim de modo efetivo acompanhar amiúde e, a priori, todas as nuanças que permeiam este importante e valioso patrimônio e, a posteriori, pedir contas dos responsáveis em mantê-lo íntegro e sadio às presentes e futuras gerações. Pode-se, ainda, fiscalizar mais a contento o patrimônio ambiental, concomitantemente, e se for o caso, instaurar uma Tomada de Conta Especial Ambiental, no que culmina por estabelecer uma real governança do erário ambiental, Sem dúvida, a prestação de contas ambiental é condição

---

[888] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/>. Acesso em: 16 jun. 2017. Em 1992, na Decisão 327/92, Plenário (Ata n. 29/92), o ministro do TCU Fernando Gonçalves, em manifestação pioneira, asseriu que: “Na verdade, o controle da gestão dos programas públicos de preservação ambiental, não pode deixar de considerar o Meio Ambiente e os Ecossistemas como partes do Patrimônio Público e passíveis, portanto, até mesmo, de constarem como bens não-monetários na Contabilidade Nacional”.

necessária para a governança da sustentabilidade ambiental. Trata-se de promover o *accontability* ambiental, o que não significa coisificar a natureza.

Ora, há precedente legal para tal desiderato. A outro tanto, de modo específico, em particular, o TCU, por meio da Portaria 383, de 5 de agosto de 1998, já comentada alhures nesta pesquisa, ao aprovar a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDFA, previu no seu art. 3°, inciso III, que o controle da gestão ambiental será efetuado por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA; como também de todos os responsáveis pelas políticas, programas, projetos e atividades a que se refere o inciso anterior.

Por óbvio a tarefa é árdua, mas o controle interno de cada órgão que integra os sistema brasileiro do meio ambiente e que, por força de lei, possui responsabilidade ambiental deve imediatamente entrar em ação para proceder-se a esse inventário ambiental, diante da determinação dos Tribunais de Contas. Ora, quem não conhece a potencialidade dos bens que detém, não pode mensurar sequer seus direitos, pois se trata de banco de dados imprescindível à monetização patrimonial. Ora, se não há como o Estado de per si fazer o inventário para prestar contas do patrimônio ambiental, então deve entrar em operação a governança pública voltada à sustentabilidade ambiental, sendo imprescindível a ação cooperativa, integrada, conjunta e catalisadora, com a participação de órgãos e atores públicos e privados (setores produtivos), com a participação da academia (os mais diversos saberes imbricados) e com a utilização de recursos tecnológicos mais avançados dos parceiros, podendo contar com a participação e ajuda, mediante termo de cooperação, de Organizações Internacionais, a exemplo da INTOSAI e da OLACEFS, sem que se olvidem outros parceiros que podem corroborar, a exemplo do PNUMA do Sistema ONU e de ONGs que atuam ambientalmente.

Registre-se ainda que outro ponto hipotético inédito desta pesquisa consiste em verificar a possibilidade jurídica de as EFS, Tribunais de Contas no ordenamento pátrio, em sua jurisdição especializada, efetivamente, de modo extrajudicial, controlar e fiscalizar o patrimônio ambiental, apreciar e impor responsabilização pela prática de atos degradantes e irresponsáveis decorrentes da ação predatória e sem limites da insaciabilidade humana patológica e viciada, e da possibilidade de

conciliar interesses econômicos com essa nova concepção axiológica vital do princípio da sustentabilidade, numa visão triádica (ambiental, econômica e social), agindo endógena e exogenamente, uma vez tratar-se de atos de repercussão global, pois, em matéria ambiental, certamente não existe um ato sequer que seja praticado ou omitido, sem a correspondente consequência positiva ou negativa, uma vez que tudo no universo está inexorável e sistematicamente interconectado, numa interdependência fundamental de todos os fenômenos e seres vivos, como bem esclarece Capra em sua concepção de ecologia profunda, na obra “a teia da vida”, conteúdo já tratado nesta pesquisa.

Dos estudos entabulados no bojo da pesquisa, é possível constatar que as normas fundamentais enunciadas na CF/88 no que se refere ao princípio da sustentabilidade ambiental e à criação do TCU diante do princípio da simetria possuem consonância com as normas atinentes aos órgãos capilares de controle externo dentro do próprio território nacional, pertinente à composição, organização e jurisdição dos órgãos congêneres de contas nos âmbitos estaduais e municipais, no referente ao controle e à proteção e fiscalização do patrimônio ambiental e na apreciação dos atos de governança da sustentabilidade ambiental, de modo prévio, concomitante e posterior, uma vez que o patrimônio ambiental também se insere na compreensão elastecida do patrimônio público, cujo controle externo está a cargo das Cortes de Contas.

Elementar, portanto, que o Tribunal de Contas por não pertencer e nem se achar vinculado administrativamente nem ao Legislativo, nem ao Judiciário e nem ao Executivo, é órgão independente, livre e autônomo por força da Constituição para ao seu alvedrio fiscalizar e controlar o patrimônio ambiental em sua inteireza.

Neste passo, firma-se o entendimento de que, por consectário lógico-racional, sendo o meio ambiente um bem que compõe o patrimônio público nacional, e por ser da competência dos Tribunais de Contas exercerem dentre suas incumbências de órgão público o controle externo e a fiscalização desse patrimônio, logo, decorre daí, que a instituição de contas tem o dever e a responsabilidade de zelar pelo meio ambiente enquanto patrimônio público.

Claro está, portanto, que no bojo de sua jurisdição extrajudicial especializada, inclusive com possibilidade já reconhecida pelo STF de proferir decisões inibitórias em tutelas de urgências dotadas de força coercitiva e prescrições astreintes -, de fiscalizar todos os atos praticados em face da

sustentabilidade ambiental, de modo prévio, concomitante e posterior, como também preventiva e precavidamente, como sói faz com o patrimônio público, e aqui, visando a boa governança desse rico e dito inestimável patrimônio ambiental que não pertence somente às gerações presentes, como também às futuras, na esteira inspiradora do desenvolvimento sustentável preconizado pelo Relatório Brundtland.[889]

Todavia, mais que fiscalizar e controlar, antes deve a Corte de Contas de ser órgão proativo e indutor da implantação desta Governança pública, nos moldes adotados no Ciclo PDCA, na busca incessante da qualidade da gestão pública da Sustentabilidade Ambiental que interessa não só ao Brasil, como a todo o mundo.

Deste modo, endogenamente, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, é perfeitamente possível a efetivação da Sustentabilidade Ambiental a cargo dos Tribunais de Contas, antes mesmo de passar pelo crivo do Judiciário (que pelo princípio da inércia que o informa demanda provocação do Ministério Público ou qualquer outro legitimado). E esta efetivação se dá mediante a atuação proativa dos Tribunais de Contas brasileiros, em sua função constitucional de exercício do controle externo e da fiscalização dos atos de gestão do patrimônio ambiental, o que pode ser feito de modo preventivo, concomitante e repressivo, nas atribuições de seu mister constitucional, independentemente de provocação de quem quer que seja, uma vez que o Tribunal de Contas é o fiel curador do patrimônio público.

Ora, só para reforçar, no contexto, o vocábulo curador vem do latim “cura”, que literalmente significa cuidar. Logo, confere a Constituição da República ao Tribunal de Contas os encargos de curadoria no sentido de conferir ao órgão de controle o dever legal de cuidar, zelar, vigiar, tomar conta, defender, dispensar atenção e evitar a perda do patrimônio público, nele incluindo sem dúvida o bem público ambiental. Daí que, na proteção do patrimônio público ambiental, enquanto curador, o Tribunal de Contas tem um inafastável dever constitucional de atuar no interesse de outrem, em específico no exercício da função de fiscalização e controle do meio ambiente que é feita no interesse democrático-republicano do povo, verdadeiro titular deste bem jurídico fundamental cuja importância tem se esparzido para todo o planeta.

---

889 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

De tudo isso, por decorrência, pelo menos três motivos robustecem a Tese de que os Tribunais de Contas brasileiros são juridicamente aptos a promover a efetivação da Governança da Sustentabilidade Ambiental, por meio de sua jurisdição constitucional, extrajudicial como novo paradigma de pronta jurisdição garantista deste importante direito fundamental constitucionalmente assegurado. Seguem, pois, os motivos:

*Primus*, porque os Tribunais de Contas de viés constitucional no tocante à sua origem, composição, jurisdição, prerrogativas institucionais e funções, possuem jurisdição extrajudicial especializada de contas e capilaridade multinível em todo o território nacional, por meio do TCU, do TCDF, dos TCE's, e TCM's, e podem atuar de modo proativo, de ofício, por decorrência das atribuições constitucionais de curar o patrimônio público, independentemente de ser provocado, mas também podendo sê-lo mediante denúncias, consultas, representações e outros meios idôneos.

*Secundus*, porque detêm competência constitucional para o exercício do controle do "patrimônio ambiental" enquanto espécie (que compõe o gênero "patrimônio público"), bem como a fiscalizar todos os atos praticados em matéria ambiental pelos órgãos da administração pública, e desta com particulares, ou destes com aquela, estendendo-se essa fiscalização às pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que de qualquer modo mantenham algum vínculo contratual, ou de qualquer espécie idônea com a Administração Pública.

*Tertius*, porque os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais desvinculados hierarquicamente dos demais Poderes da República, com autonomia e jurisdição extrajudicial administrativa especializada própria, o que lhes garante independência e segurança no tocante às decisões dotadas de coercibilidade por eles proferidas. Veja-se, em completude robustecida, amiúde, cada um desses motivos.

No tocante ao primeiro motivo, referente às estruturas organizacionais e jurisdições, os Tribunais de Contas estão assim instalados no Brasil: na esfera federal, encontra-se instituído o TCU, com jurisdição em todo o território nacional; nos 26 Estados da Federação estão instituídos os TCEs, com jurisdição em todo o território da Unidade Federativa; com jurisdição no Distrito Federal está instituído o TCDF; com jurisdição nos Município de São Paulo está instituído o TCMSP e no município do Rio de Janeiro o TCMRJ; e, por fim, estão instalados os TCMs com jurisdição nos municípios situados nos Estados do Ceará, Pará, Goiás e Bahia, o

que permite constatar, destarte, a alta capilaridade que favorece o controle e fiscalização do patrimônio ambiental em todo o âmbito nacional, e ainda a importância de poderem atuar de modo proativo, sem provocação, ao revés do Judiciário que precisa ser provocado, em face do princípio da inércia processual.

Logo, no tocante ao patrimônio ambiental, pode o TCU atuar em nível federal junto aos seus jurisdicionados (Ministério do Meio Ambiente, Instituto Chico Mendes e demais órgãos ambientais federais); e de igual modo, podem os Tribunais de Contas estaduais atuar na sua jurisdição estadual (junto às Secretarias Estaduais do Meio Ambiente e Institutos e órgãos congêneres); e municipal (junto às Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Institutos e órgãos congêneres); e, em especial, no tocante às Auditorias ambientais que as Entidades Fiscalizadoras Superiores podem atuar em conjunto mediante firmação de termo de cooperação.

Quanto ao segundo motivo, o art. 70 da CF/88, estabelece a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar e controlar o patrimônio da União, e por decorrência, Os Tribunais de Contas dos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Mato Grosso e Rondônia, bem como o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, por força das disposições insertas nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municipais que atribuem, em simetria, competência a esses órgãos de controle externo para fiscalizar e controlar os respectivos patrimônios dos entes sob suas jurisdições, que de modo induvidoso compreende também o “patrimônio ambiental”, como espécie do gênero “patrimônio público”, haja vista que o patrimônio, contabilmente tratando, abarca o conjunto de todos os bens, direitos e obrigações.[890] Ressalta-se que *ex vi* das disposições insertas na CF/88 o meio ambiente é bem público de uso comum do povo, classificado como um macrobem, de interesse de toda a coletividade, de natureza transindividual e de transcendência temporal e intergeracional, posto que pertencente às presentes e às futuras gerações. Daí com mais entonação devem as Cortes de Contas zelar pela preservação e conservação deste patrimônio ambiental imensurável e transcendente, não só de interesse nacional, mas também vertido aos interesses transnacional e global.

---

[890] A propósito, em completude, a CF/88, quando trata da competência na modalidade comum de todos os entes da Federação, ao que aqui interessa, dispõe no art. 23, e incisos em destaque que: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. I – Zelar pela guarda da Constituição, das leis, das instituições democráticas e conservar o patrimônio público. (...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora”.

A fiscalização de que dispõe a CF/88 às Cortes de Contas contempla algumas modalidades, das quais duas interessam mais de perto à questão ambiental, quais sejam: (i) a fiscalização da legalidade: que vincula o administrador público na prática do ato administrativo ao império das normas constitucionais e infraconstitucionais, no sentido de só fazer o que a lei manda, que neste caso, leva ao cumprimento das determinações insertas nas normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao meio ambiente; e (ii) fiscalização da legitimidade: legitimidade aqui significa que, além de obedecer à lei, o administrador deve obediência às estratégias e aos instrumentos de governança contemplados no PNUMA num todo articulado e integrado, no bojo de uma concepção não só simplesmente de atender ao comando legal, mas acima de tudo atingir de modo eficiente e eficazmente as metas e políticas públicas preconizadas para o bem da sociedade, primando também pelo princípio da economicidade.[891]

Vale destacar que esta fiscalização por parte dos Tribunais de Contas compreende também a prestação de contas de todo gestor da *res publica* (patrimônio ambiental) classificado como macrobem público de uso comum do povo, consoante dispõe o parágrafo único do art. 70 da CF/88, que também preceitua que esta prestação de contas envolve todos os atos praticados pelo agente público, logo compreendidos todos aqueles praticados em matéria ambiental pelos órgãos da administração, e desta com particulares, ou destes com aquela, sejam pessoas físicas ou jurídicas, em todos os âmbitos federativos (aqui: federal, estadual e municipal), ou mesmo as pessoas físicas e ou jurídicas de caráter internacional, que mantenham qualquer vínculo jurídico de natureza ambiental.

Cumpre ressaltar, além disso, que o art. 71 da CF/88 ratifica essa competência atribuída às Cortes de Contas e estabelece ao longo de onze incisos a enumeração das atribuições dos Tribunais de Contas concernentes ao *modus operandi* de sua constitucional tarefa de controle e fiscalização técnica da coisa pública, podendo dentre outras atribuições, realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza operacional e patrimonial sobre matérias de sua competência junto aos seus jurisdicionados (inciso IV); aplicar sanções previstas em

---

[891] COSTA MACHADO (Org.); FERRAZ, Ana Cândida da Cunha (Coord.); In ALVES, Benedito Antonio. **Constituição Federal Interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. COSTA MACHADO (Org.). FERRAZ, Ana Cândida da Cunha (Coord.). 6 ed. Barueri-SP: Manole, 2015. p. 468.

lei aos responsáveis, em caso de ilegalidades e irregularidades, com multa proporcional ao dano causado, dentre outras cominações, sendo que os valores referentes a débitos e/ou multas imputados, por meio de suas decisões, gozam de eficácia de título executivo, sendo, pois, dotados de liquidez, certeza e exigibilidade (inciso VIII c/c § 3º do art. 71); assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (inciso IX); sustar o ato impugnado, em caso de desobediência às suas determinações, o que pode ser feito por meio de tutela de urgência, presentes seus requisitos autorizadores: fumus boni iuris e periculum in mora (inciso X).[892]

Insta esclarecer, no concernente ao terceiro motivo, que a desvinculação ou insubordinação aos demais Poderes da República, atribuída aos Tribunais de Contas brasileiros, decorre originariamente da própria Constituição Federal de 1988, que estatui uma plêiade de regras rígidas atinentes à sua instituição, organização, composição, competência e jurisdição, enquanto órgão fiscalizador autônomo no exercício do controle externo da administração pública, na proteção do erário, o que imprime independência e segurança nas decisões por eles proferidas, uma vez que somente o Poder Judiciário pode rever as decisões das Cortes de Contas, e ainda assim no tocante à sua observância formal, sem adentrar ao mérito do dispositivo.

Isso tudo, de forma induvidosa, faz do Tribunal de Contas, uma das mais importantes instituições brasileiras, com autonomia e competência originários da própria CF/88 para, em decorrência de sua jurisdição plena como órgão de controle e fiscalização preventiva, concomitante e repressiva, aplicar de pronto, com força cogente e coercitiva, o princípio fundamental da sustentabilidade intergeracional em todas as suas dimensões (ambiental, ética, econômica, jurídica, social e política), por ser de eficácia plena, de aplicação imediata e de observância não protelável, com o desiderato de imprimindo-lhe a efetividade necessária para tutelar eficiente e eficazmente os recursos ambientais (dos meios biótico e abiótico) em sua integralidade, contemplados o aspecto espacial (em todo o território dos entes estatais sob sua jurisdição), bem como, o aspecto temporal (transcendência entre as presentes e futuras gerações) com vistas para o futuro, interpretando-o hermenêutica e exegeticamente “segundo a Constituição”.

---

[892] COSTA MACHADO (Org.); FERRAZ, Ana Cândida da Cunha (Coord.); In ALVES, Benedito Antonio. **Constituição Federal Interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. p. 470 - 477.

Com base neste estudo e pesquisa contextualizada, por óbvio constata-se a possibilidade, juridicamente tratando, de os Tribunais de Contas brasileiros em sua jurisdição especializada extrajudicial, seja por meio de auditorias nacionais e transnacionais e de outros meios idôneos contemplados na sua competência de, efetivamente, de modo extrajudicial e proativo, controlar e fiscalizar o patrimônio ambiental do planeta, por meio da determinação dirigidas aos órgãos públicos e respectivos jurisdicionados legalmente responsáveis pela gestão do meio ambiente, que estabeleçam a efetiva governança da sustentabilidade ambiental, envolvendo para tanto, não só os entes e órgãos públicos, como também a academia científica, as ONGs e a sociedade civil organizada, enfim, outros atores externa corporis.

Também podem as Organizações Internacionais que congregam as EFS, a exemplo da INTOSAI (mundial) e OLACEFS (América Latina e Caribe), por decorrência de seus regramentos estatuários, por serem de natureza privada e independente em relação ao Estado, determinar que sejam implementadas ações com metas definidas para que se possibilite o controle e a fiscalização do patrimônio ambiental, de modo triádico, sendo: primeiro, de modo prévio, visando impedir a prática de atos degradantes, mediante atuação de suas afiliadas, proferindo determinações e recomendações aos gestores públicos e aos jurisdicionados privados; segundo, de modo concomitante, para fazer cessar o dano ambiental que esteja ocorrendo, e proceder-se à pronta reparação do dano já comprovado; e terceiro, em controle posterior à ocorrência do dano, apreciar e impor responsabilização aos agentes responsáveis pela prática de atos degradantes ao ambiente decorrentes da ação antropogênica predatória, o que decerto pode corroborar com a sustentabilidade ambiental não só local, mas global e assim beneficiar toda a Terra.

## 6.6 PROPOSIÇÕES SUGESTIVAS PARA O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO A CARGO DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Como já registrado no projeto originário apresentado e confirmado na qualificação de Tese, nesta parte terminativa houve a discussão das hipóteses estabelecidas, seguida da síntese do trabalho apontando-se as principais conclusões apuradas se houve ou não a incidência das hipóteses levantadas. Posto

isto, na sequência, no caso ora em estudo, julga-se necessário à apresentação de sugestões propositivas que seguem delineadas, a servir de estímulo para o prosseguimento de novas pesquisas sobre a temática com o fim de corroborar ao desenvolvimento da investigação científica e aperfeiçoar o controle e a fiscalização do patrimônio ambiental. por parte da EFS.

Deste modo, propõe-se:

**1ª Proposição**: que as Organizações Internacionais e nacionais que compõem a rede de controle externo *incontinenti* tomar as providencias necessárias com vistas a proceder prontamente ao Inventário Patrimonial do meio ambiente com metodologia adequada à mensuração econômico-contábil e, após, constar como dados monetizados nos registros contábeis e figurar como Ativo Patrimonial Ambiental no balanço público, compreendendo, destarte, o solo, a fauna, a flora, as florestas, os minérios, os fármacos, os cosméticos, a agua, o ar, e todos os demais elementos do mundo biótico e abiótico que possam ser mensurados monetariamente.

Do mesmo modo, deve ser registrado, no Passivo Patrimonial Ambiental, o valor apurado da divida ambiental, contendo metodologia específica para proceder-se aos cálculos científico-contábeis, a título de exemplo: no tocante à poluição e ao assoreamento de rios, mares, nascentes, danos decorrentes da exploração mineral, da instalação de usinas energéticas e de outros empreendimentos industriais danosos, sendo que tudo isso deve ser mensurado e devidamente lançado matematicamente em contas contábeis para a demonstração das variações patrimoniais, considerando-se que do ponto de vista contábil, patrimônio é o conjunto de bens, direitos e obrigações, portanto, necessário contabilizar os bens, os direitos e a obrigações ambientais, e realizar outros procedimentos visando evidenciar a situação e as modificações do patrimônio ambiental, cumprindo, portando com as funções de registro, orientação e controle dos atos e fatos contábeis relevantes, e isso cientificamente cabe à contabilidade ambiental, que deve entrar em atividade nos órgãos de controle para fazer os devidos registros patrimoniais ambientais, esparzindo-se esta propositura a todas as EFS.

**2ª Proposição**: Que a INTOSAI, em conjunto com as suas organizações regionais, como a OLACEFS (no âmbito transnacional) e a ATRICON (no âmbito nacional) e outras organizações científicas, a exemplo do IRB – Instituto Rui Barbosa, no Brasil, e organizações congêneres, instalem um grupo ou comissão especial multidisciplinar (contemplando contadores, economistas, administradores, advogados, financistas,

estatísticos, ambientalistas etc) para o estabelecimento de normas contábeis padronizadas internacionalmente com o escopo de nortear a contabilidade pública ambiental a fim de contemplar informações adequadas e necessárias à alimentação de dados necessários ao Inventário Patrimonial Ambiental e à Prestação de Contas Ambientais por parte dos gestores de cada órgão do sistema ambiental de cada país, visando propiciar o controle e atender à sociedade como principal destinatária de informações nos portais de transparência para o controle social especifico para a área ambiental.

**3ª Proposição**: Que as EFS em níveis nacional (pelo sistema de contas de cada país), transnacional (mediante atuação das Regionais da Intosai), e global (por meio da atuação da INTOSAI) possam, concomitantemente, com o grupo mundial instalado, estabelecer imediatos estudos conjuntos de acordo com as peculiaridades locais, para a implantação de um sistema de auditoria operacional, com normas específicas, voltadas à prestação de contas ambientais, que possam contemplar e facilitar a participação dos jurisdicionados na alimentação eletrônica de dados, com o escopo de exercer por meio de controle *checklist* a fiscalização e o controle das variações econômicas do patrimônio ambiental.

**4ª Proposição**: Que tais normas padronizadas internacionalmente possam contemplar lançamentos contábeis pelo método das partidas dobradas (Débito x Crédito – Ativo e Passivo) de todo o patrimônio ambiental, ou seja, não só quanto ao ativo, mas também quanto ao passivo, mediante a monetização de todos os bens (materiais e imateriais), os direitos, e as obrigações com a estimação dos prejuízos ambientais contabilizados, com o fim de a auditoria apurar se há superávit ou déficit patrimonial, visando o equilibrio do patrimônio ambiental.

**5ª Proposição**: Utilizar, na insuficiência de mão de obra do setor público de controle, por meio de termos de cooperação, o trabalho cooperativo de atores qualificados com *expertise* em cada área do conhecimento cientifico, provenientes da academia e da sociedade civil organizada com o desiderato de reduzir custos e contemplar a conjunção de conhecimentos imbricados e altamente cientifizados, de modo que abarque profissionais das mais diversas áreas do conhecimento humano, tais como: contadores, administradores, economistas, administradores, financistas, juristas, engenheiros civis, engenheiros ambientais, engenheiros agrônomos, engenheiros florestais, veterinários, matemáticos, estatísticos, geólogos, consultores, biólogos, químicos, físicos, gestores ambientais, e outros profissionais com formação nas

áreas científicas multidisciplinares e transversais envolvidas, integrantes do quadro de pessoal das entidades parceiras.

**6ª Proposição**: Que enquanto não sejam publicadas normas pela INTOSAI, as EFS no uso de suas atribuições autonômicas desde já fixem normativas *interna corporis* e determinem que os seus respectivos jurisdicionados já prestem contas do patrimônio ambiental conhecido constando-os como bens não monetários nos seus respectivos sistemas contábeis, criando-se, para esse fim, um sistema de informação que possibilite a alimentação de dados pelo jurisdicionado.

**7ª Proposição**: Recomendar às EFS de todo o sistema de contas, que por meio de suas respectivas escolas de contas ou institutos congêneres possam somar esforços para capacitar e treinar seus auditores e jurisdicionados, bem como outros atores em cooperação visando à governança pública da sustentabilidade ambiental.

**8ª Proposição**: Catalisar esforços no sentido de aperfeiçoar a governança pública ambiental, pois a "boa governança" é vital não apenas para garantir a regra ou a lei, assegurar o direito fundamental ao meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações, mas também para manter e expandir a infraestrutura social e econômica, ressaltando que os esforços nacionais proativos de governança são essenciais para que haja redução da pobreza[893] no mundo globalizado para o alcance deste que figura como o principal dentre os objetivos do Milênio.[894]

**9ª Proposição**: Criar o SIGA – Sistema Integrado de Governança Ambiental [denominação meramente propositiva], com a participação de órgãos públicos e atores privados da sociedade civil organizada, visando o monitoramento das ações praticadas em face do meio ambiente, mediante utilização de ferramentas tecnológicas de observação remota das áreas de preservação e outros sistemas utilizados pelos parceiros, abarcando primeiramente todos os órgãos de controle externo, órgãos de segurança em todos os níveis (federais, estaduais, e municipais), órgãos do Exército, Aeronáutica e Marinha, órgãos de sistemas de vigilância do espaço aéreo e, por exemplo, na Amazônia o Centro Gestor e Operacional de Proteção da Amazônia, universidades, bem como todos os órgãos públicos que por

---

[893] Todos os países, todos os líderes mundiais, todos os homens, devem se esforçar solidariamente para redução da pobreza no mundo, no que importa relembrar nesta quadra histórica quando se fala nos ODS, a importante e tão presente lição legada por John Fitzgerald Kennedy, quando inspiradamente aduziu: "Se a sociedade livre não sabe ou não quer ajudar os muitos que são pobres, acabará não podendo salvar os poucos que são ricos".

[894] UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1997**. Chapter Four. Globalization - poor nations, poor people, p. 90 - 91.

força de lei tem responsabilidade ambiental, como secretarias estadual e municipais de meio ambiente, numa atuação integrada de ações envolvendo apoio estratégico da academia (universidades públicas e privadas), órgãos de controle externo, órgãos de controle interno, secretarias estaduais e municipais que têm aderência com o meio ambiente, órgãos multiníveis de turismo, de assuntos estratégicos, agências de vigilância sanitária humana e animal, juntas comerciais, órgãos fazendários multinível (federal, estaduais, distrital e municipais).

**10ª Proposição**: Na prática, os Tribunais de Contas, dada à sua responsabilidade ambiental, devem primeiro aperfeiçoar e fortalecer as suas estruturas orgânicas internas, dotando-as de órgãos especializados em matéria ambiental onde ainda não existem e, em seguida, ser indutores das políticas públicas voltadas à Governança da Sustentabilidade Ambiental, devendo contar, para a implantação de tais projetos, pautada na economicidade e na busca do adequado accountability ambiental, via termo de cooperação, com o apoio político-institucional dos tribunais de justiça, Ministério Público multinível, Ministério Público de Contas, Associações de Municípios e de Câmaras de Vereadores, Ordem de Advogados; apoio setorial, tais como: Federações da Indústria estaduais, Federações do Comércio estaduais, Federações das Associações Comerciais e da Agricultura nos estaduais; Conselhos Regionais profissionais (OAB, CRC, CRA, CORECON, etc) e SISTEMA “S” (SENAI, SESC, SENAC, SENAR, SESCOOP e SEST); e apoio científico e tecnológico, por exemplo, da academia (Universidades públicas e particulares); do SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia; da EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; EMATER – Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (ou órgãos estaduais similares); SETIC - Secretaria Estratégica de Tecnologia da Informação e Comunicação de cada órgão envolvido; SPU – Superintendência do Patrimônio da União; INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; TERRA LEGAL – Ministério do Desenvolvimento Agrário, dentre outros órgãos com atribuições multidisciplinares e transversais, imbricados no propósito de envidar, canalizar e catalisar esforços com o escopo de propiciar a Governança da Sustentabilidade Ambiental, de forma integrada, numa estratégia consentânea ao desenvolvimento econômico-sustentável em que prevaleçam a solidariedade, a cooperação e a sustentabilidade multidimensional, o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência da gestão fiscal e a comunicação com a sociedade local, visando o bem-estar comum.

# CONCLUSÕES

O objetivo geral investigatório do tema escolhido para a realização da pesquisa científica que resultou na Tese de Doutorado tem por escopo a analise pormenorizada das experiências de Governança do meio ambiente, no cenário nacional, por conta da responsabilidade a cargo dos Estados, e Transnacional, a cargo das EFS (Tribunais de Contas), com o escopo de verificar a possibilidade de proceder-se sistêmica e extrajudicialmente ao controle e à fiscalização do patrimônio ambiental e a apreciação dos atos praticados nessa conjuntura, de modo preventivo, concomitante e posterior, perscrutando das experiências decorrentes das auditorias ambientais executadas nos âmbitos nacional e transnacional.

Nesse desiderato, foram, *a priori*, formuladas cinco hipóteses para a problematização investigatória, as quais foram tratadas de modo imbricado e destacado em cada um dos seis capítulos que compõem a presente Tese, onde foram abordadas algumas categorias operacionais de modo inter e multidisciplinarmente com o escopo de comprovar se foram, parcial e/ou totalmente confirmadas as formulações hipotéticas previamente estabelecidas, ou se não foram.

Desta forma, nessa topografia textual, importa, pormenorizadamente, expender comentários argumentativos no tocante a confirmação das hipóteses quinquipartidas formuladas para a concatenação da Tese, com arrimo nos fundamentos teóricos apresentados nos teores de cada capítulo correspondente a cada hipótese que foi aprioristicamente levantada, em análise conclusiva quanto à sua incidência.

Pois bem. A primeira hipótese afirmou em suma que diante da análise sintética do Estado Nacional, passando por sua origem, evolução, tipologias, elementos formadores, até chegar-se ao seu atual estágio histórico como Estado Constitucional Moderno ou Estado Democrático de Direito, no seu papel precípuo de propiciar o “bem comum” a todos, após percustrar-se da atual crise que os assola por decorrência da Era cibernética ora vivenciada, dotada de acelerada evolução por conta da Globalização econômica e da comunicação digital, que conduz à erodização das concepções soberanas vetustas de poder estatal, isso diante do surgimento de novos Espaços Transnacionais, em superação ao Estado

Constitucional Moderno, com proposições teóricas de novas formas de República e do exercício da Democracia, correlacionando os temas entrelaçadamente às questões ambientais, com ênfase à Governança da Sustentabilidade, em sua dimensão Ambiental, sem que signifique imiscuir-se na Soberania de outros Estados.

Destarte, foram trabalhadas categorias no Capítulo I, no tocante a essa hipótese, quais sejam: o Estado, a Soberania, a Globalização, a Nacionalidade e a Transnacionalidade. Assim, em fundamentação teórica, nesta quadra, arrima-se em Dallari que de modo clássico conceitua o Estado como a "ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território".

Registrou-se que a Soberania da Nação, em sentido *lato*, no conceito político-jurídico anotado por Bobbio indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política, e, consequentemente, a diferença entre essa e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado, donde se observa a influência conceitual nacionalista de Sieyés, ao conceber a Soberania do Estado como instrumento de legitimação para a instituição do Estado Constitucional Moderno, sendo, pois, a sua característica essencial, no que assentem Jellinek, Kelsen, Rousseau, Ihering, Maluf e Dallari.

A propósito, rememorou-se que Jellinek conceitua a Soberania como "a capacidade de autodeterminação do Estado por direito próprio e exclusivo". E Azambuja que sustenta a Soberania não como um poder, mas uma qualidade do poder do Estado. Quanto às limitações da Soberania, anotou-se que teoricamente se arrimam nos estudos de Tocqueville, Maluf, Mathews e Krabbe, de que a "autoridade do direito é maior que a autoridade do Estado" sendo limitada a Soberania "pelos imperativos da coexistência das nações no âmbito internacional", como sustenta Maluf.

Nessa esteira teórica, arrima-se em Piffer para conceber a Globalização como o "fenômeno multifacetado enaltecido a partir da disseminação dos ideais capitalistas neoliberais com sua base calcada em razões econômicas, por meio do qual a economia internacional e as economias nacionais tendem a integrar-se cada vez mais no sentido de um hostil e invasivo mercado global".

Ainda em arrimo teórico às categorias trabalhadas, na concepção clássica de Pontes de Miranda, trata-se a Nacionalidade do "vínculo jurídico-político de Direito Público Interno, que faz da pessoa um dos componentes da dimensão

pessoal do Estado". Em suma, adotou-se a concepção externalizada por Stelzer e Cruz, consentida por Piffer de que a Transnacionalidade como tudo "aquilo que atravessa o nacional, que perpassa o Estado e, por consequência, traz consigo, inclusive, a "ausência da dicotomia público e privado", ausência dicotômica essa que propicia a Governança mediante ação de *stakeholders* públicos e privados que trabalham de integrado e cooperativo, como restou constatado.

Nessa vereda, com o fim de comprovar referida hipótese, o Capítulo I procedeu-se à análise sintética do Estado Nacional, passando por sua origem, evolução, tipologias, elementos formadores, até chegar-se ao seu atual estágio histórico como Estado Constitucional Moderno ou Estado Democrático de Direito, que na crise que enfrenta por conta da Globalização acelerada nesta quadra da Era cibernética, encontra-se em processo de erodização de concepções soberanas vetustas do poder estatal, diante do surgimento de novos Espaços Transnacionais, com forte enfoque ambiental.

Com efeito, constatou-se que o Estado brasileiro figura dentre os Estados Constitucionais Modernos, estando estruturado na Constituição Federal de 1988, sob a nomenclatura de República Federativa do Brasil. A CF/88 logo no art. 1º, erige os fundamentos do Brasil identificado como um Estado Democrático de Direito, tendo a Soberania um de seus mais importantes fundamentos, insculpida no art. 1º, inciso, isso porque o constituinte pátrio tinha a consciência que somente mediante a Soberania, o Estado detém o poder (cuja força nasce do povo) de impor suas decisões e fazer valer a sua vontade soberana dentro de seu ordenamento jurídico, pois segundo o disposto no parágrafo único do mesmo art. 1º da CF/88, refere-se a uma Soberania adjetivada de "popular", assim insculpida terminologicamente no próprio Texto Magno que estatui: "Todo o poder emana do povo". De igual modo, em completude, o art. 14 da mesma Carta Política estabelece que "A Soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto". Logo, o Estado brasileiro, estruturalmente, *ex vi* da CF/88, tem sua força soberana no povo.

Dessarte, como se observou, o Brasil é um Estado Constitucional Moderno que adota a República, como forma de governo; a Federação, como forma de Estado; o Presidencialismo, como sistema de governo; a Democracia Representativa como regime político, donde o poder origina-se no voto popular direto e secreto pelo sufrágio universal. Registrou-se, igualmente, que a promoção do "bem de todos", perseguido pelo Estado, na concepção contratualística

rousseauniana com a sociedade é responsabilidade assumida pelo Estado brasileiro com o seu povo. É o fim precípuo do Estado, uma vez que a observância de todos estes objetivos conduz inexoravelmente ao “bem comum” de que fala São Tomás de Aquino e, do qual, mais tarde aborda Tocqueville, ambos cientificamente mencionados nas referências textuais.

Percebeu-se dos estudos entabulados que a Constituição brasileira elenca regramentos amplíssimos ao longo de seu texto, arrolando importantes direitos fundamentais e estabelecendo seja o Brasil o “Estado Garantidor” da manutenção de serviços adequados à coletividade, eficientes e qualificados, sem solução de continuidade, visando o “bem-estar comum”. Dentre os direitos fundamentais, sublinhe-se, em particular, que o meio ambiente, que segundo o STF e a melhor doutrina pátria é direito fundamental de terceira geração que deve ser efetivamente garantido pelo Estado.

Contudo, em que pese toda essa ordenação, o balanço a que se chegou é que o Brasil, ao lado de tantos outros Estados Nacionais, é típico exemplo de que o Estado Constitucional Moderno, mesmo que pretenda e devesse ser garantidor das necessidades conducentes ao bem comum, como dever e responsabilidade estatal, por encontrar-se em erudição em seus fundamentos, necessita ser reinventando enquanto instituição que a cada dia sofre abalos apocalípticos em sua sustentação, posto não se adequar aos anseios da população e ser desqualificado em sua gestão para atender aos direitos fundamentais catalogados na sua Carta Política. Não acompanhou, portanto, a velocidade da Era digital globalizada.

Restou demonstrado a ausência de boa Governança Pública. Há registro de um Estado despreparado, destituído de ferramentas cibernéticas o bastante, e de pessoas técnica e humanisticamente capacitadas, que possam cumprir fielmente o seu desiderato. Constatou-se que a estrutura na qual se assenta o Estado Constitucional Moderno está, inexoravelmente, dia a dia, sendo atingida, de modo intensivo e intermitente pela Globalização, o que o deixa lânguido e cambaleante, às vésperas de sua queda iminente.

Em suma, restou demonstrado que o Estado Nacional, para além dos Estados totalitários evoluiu para o atual Estado Constitucional Moderno, que apesar de ser aparentemente Republicano e Democrático, por não contemplar a participação direta do povo nas suas mais importantes decisões, ao que parece não evoluiu o bastante para atender às necessidades da população, e se não atende a

contento as mais comezinhas, quanto mais as pertinentes aos novos direitos como o meio ambiente adequadamente preservado, sendo necessário a sua evolução para um Estado Democrático Transnacional, que contemple a Sustentabilidade Ambiental como seu novo paradigma, face ao evento da Globalização principalmente agora na Era já denominada pós-digital que, para além do controle do Estado e da vontade política do governante, oportuniza uma ágora de feição moderna onde se constata a livre participação do cidadão de forma digital e direta nas questões de seu interesse. De fato, o cidadão, digitalmente, assume o controle.

De toda sorte, verificou-se que a interdependência estatal e a aliança estratégica voltada à Governança Ambiental em Espaços Transnacionais podem mitigar a concepção física limitadora territorial em que se encontra encarcerado o vetusto Estado Nacional, ainda arraigado na concepção principiológica de Soberania, donde se infere que a boa Governança, que contemple a participação de *stakeholders* públicos e privados, *expertises* nas mais diversas áreas do conhecimento humano, trabalhando de modo integrado, solidário e cooperativo num Espaço Público Transnacional, mediante a utilização de ferramentas tecnológicas adequadas, corroboram à superação do atual estágio do Estado Constitucional Moderno, facilitando ações proativas em defesa da Sustentabilidade Ambiental, a exemplo do que já ocorre com a moldura institucional da União Européia.

Esses inovados espaços públicos que transcendem as fronteiras físicas dos Estados, que na base teórica proposta por Beck, Cruz e Bodnar, em comunhão de pensamento científico com Piffer, Stelzer e Garcia, por decorrência da intensificação das complexas relações globais, deve perpassar um Espaço Nacional destituído da dicotomia público e privado, que não podem prescindir da capacidade jurídica de Governança coercitiva rumo a um novo pacto civilizatório, o que importa pensar em algo inovador, sendo que o grande desafio do século XXI, no que se converge com Cruz, será a construção de uma “Sociedade Democrática Transnacional”.

Dessa forma, neste ciberespaço que se tornou estrategicamente indispensável, diante das transformações sociais e tecnológicas informacionais de toda ordem que afetam os alicerces do Estado Constitucional Moderno e estabelece uma interdependência sem precedentes históricos, a exemplo dos impactos da degradação ambiental que afetam todo o mundo, como aduz Kissinger, conclui-se pela necessidade impositiva de repensar o Estado Moderno na sua atual moldura, precipuamente a partir das proposições teóricas de Ulrick Beck, exogenamente, e de

Paulo Cruz, endogenamente, com as quais se anui, na direção apontada pelos autores de chegar-se a um Estado Transnacional Ambiental, no contexto do “pensar globalmente e agir localmente” com foco no novo paradigma da Sustentabilidade Ambiental, no sentido de superar a egoística posição pautada na Soberania vetusta.

Ainda no Capítulo II, a Tese tratou da gênese, da evolução e do conceito de Sustentabilidade e sua concepção multidimensionalizada, com particular enfoque na sua dimensão ambiental. Também trata da sua análise da Sustentabilidade Ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. Nessa quadra, vale-se a pesquisa em sua fundamentação, desde as contribuições bíblicas embrionárias na proposta dimensional do meio ambiente (lavrar e guardar), passando por Humboldt, por muitos considerado o “inventor da natureza”, que pioneiramente pensou o meio ambiente de modo sistêmico e plurissignificativo, quando ainda no século XIX falava das consequências climáticas, como salienta Wulf.

O texto produzido teoricamente visitou Aristóteles (que asseria ser a natureza propriedade do homem), Bacon, (que prelecionava que o mundo é feito para o homem); Descartes (que propõe uma visão antropocêntrica da natureza); Carlowitz (que concebeu o meio ambiente preservado às presentes e futuras gerações); Carson (que com sua Primavera Silenciosa desperta a onda moderna de preocupação ambiental de modo global); Clube de Roma (que propõe repensar o crescimento econômico com sustentabilidade); princípios da Conferência de Estocolmo (que revoluciona as legislações ambientais dos países membros da ONU); Brundtland e a triádica concepção (econômica, social e ambiental); e ainda no viés mais especificamente jurídico, mediante a fundamentação teórica de Ferrer, Capra, Luisi, Kiss, Canotilho, Doebel, Malvezzi, Souza, Cruz, Bodnar, Wolkmer, Ost, Zaffaroni, Silva, Santilli, Bulos, Lanari Bo, Stober, Derani, Freitas.

Consignou-se também que o princípio da Sustentabilidade Ambiental está insculpido na CF/88 como direito fundamental, como também está igual e fartamente tratado na ordem infraconstitucional brasileira, sendo um direito de toda a coletividade, bem de uso comum do povo.

A propósito, adotou-se na Tese o conceito delineado pela pesquisadora brasileira Souza ao asserir que a Sustentabilidade “é o paradigma atual da humanidade e consiste na vontade de articular uma nova sociedade capaz de perpetuar no tempo com condições dignas, compreendendo não somente a relação

entre o econômico e o ambiental, mas do equilíbrio humano frente às demais problemáticas".

Já quanto a Sustentabilidade, adjetivada de Ambiental, registrou-se que nas precisas palavras de Freitas é "o princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar".

Registrou-se, com arrimo nos escritos de Canotilho, no que por oportuno comunga-se, que a Sustentabilidade é um dos fundamentos de que chama de princípio da responsabilidade de longa duração e que implica na obrigação dos Estados e de outras constelações políticas adotarem medidas de precaução e proteção, em nível elevado, para garantir a sobrevivência da espécie humana e da existência condigna das futuras gerações.

Daí, a confirmar a hipótese prevista em definitividade, é forçoso constatar que à luz de toda essa legislação constitucional e infraconstitucional ora analisada, resta evidenciada às escâncaras a anunciação expressa do princípio da Sustentabilidade Ambiental intergeracional no ordenamento jurídico brasileiro, restando, entretanto, o inafastável dever a todos imposto de propiciar-se a efetivação desse direito fundamental de terceira geração, consoante proclama o STF.

Ainda versou o Capítulo II, em completude à confirmação da hipótese encimada, sobre a Governança Pública, também desde a sua gênese até a sua concepção atual. Desse modo, com fulcro teórico em Löffler, Governança pode ser entendida como a "nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes". Já quanto a Governança Pública, segundo defende Timmers Significa "a proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, visando à concretização dos

objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta e a prestação de contas, para benefício das partes interessadas".

Registrou-se a importante construção teórica de Woods, quando no Programa de Governança Econômica Global, no âmbito do Banco Mundial conceitua a Governança como "os arranjos institucionais dos Estados; processos para a formulação de políticas públicas, tomada de decisão e implementação; fluxos de informação dentro dos governos; e as relações globais entre cidadãos e seus governos". Löffler, na concepção deste contexto operacional a partir da Alemanha, com arrimo na vivência prática de Governança local compartilhada como uma "nova geração de reformas administrativas e de Estado.

De modo mais elastecido, em construção teórica própria, arrimado na tese defendida por Bento, foi possível conceituar Governança Transnacional, para efeitos polifacéticos da Tese, como a Governança Pública exercida no âmbito transnacional, em cooperação entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores, em questões de interesses comuns transnacionais, sobre temáticas específicas de natureza transfronteiriças, mas com alcance global, decorrente da globalização em todas as suas vertentes, no bojo de uma relação internacional emergente, levada a efeito por uma rede de organizações públicas e privadas e corporações multi e transnacionais, com participação de atores públicos, privados e outros da sociedade civil organizada, com vistas ao enfrentamento de questões que oferecem perigo para além das fronteiras estatais, com penetração para além das jurisdições dos Estados, individualmente considerados, a exemplo das questões ambientais.

Considerando-se a impotência e pusilanimidade do Estado Brasileiro acerca da sua responsabilidade garantidora da Governança da Sustentabilidade Ambiental, mesmo porque como afirma John Adams, "enquanto todas as demais ciências progrediram a de governar marcou passo e está sendo praticada apenas um pouco melhor do que há três ou quatro milênios", necessário que seja determinado ao Estado tornar efetiva a Governança para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados. Para tanto, restou consignado que no âmbito do TCU, na esteira dos apontamentos de Nardes, Altounian e Vieira, o escopo da Governança é servir de orientação e padronização de comportamentos, no firme propósito de que a Governança Pública multinível, sem dúvida, é um dos grandes desafios estruturantes do Brasil, que pode viabilizar a superação dos gargalos que embargam o desenvolvimento do país.

Ora, a concepção de Governança que foi esposada no contexto capitular deve ser ampla, compreendendo a ação conjunta de Estado e da sociedade, de modo integrado, coordenado, catalisado, compartilhado e cooperativo na confecção e execução de projetos, contendo planos, indicadores e metas, e também deve buscar soluções pragmáticas ao atingimento de resultados eficazes com o propósito de disseminar a prática de boa Governança pública que prime pelo alcance dos cinco Es da Administração pública (Eficiência, Economicidade, Eficácia, Efetividade e Eticidade).

Em busca de arrimo a confirmar a hipótese ora tratada, pode-se inferir a importância da Governança Pública para a melhoria do desempenho dos órgãos que compõem o aparelho burocrático estatal, constituindo-se em importante instrumento para revigorar o débil Estado Constitucional Moderno e produzir resultados eficazes. Também se atestou a urgente necessidade de quebra de paradigma para se avançar da hoje ineficiente e ineficaz gestão pública, à Governança Pública multinível endógeno (federal, estadual e municipal), em particular, no tocante à Governança da Sustentabilidade Ambiental que abarque de modo integrado a participação cooperativa dos segmentos da sociedade civil organizada, bem como de múltiplos atores públicos e privados que atuem em coalização no mesmo propósito de conservar e sustentar o meio ambiente em prol da humanidade, em multinível exógeno (local, transnacional e global).

Pois bem, a segunda hipótese levantada afirmou que no tocante aos organismos internacionais que congregam as EFS, após a análise dos aspectos atinentes à sua estrutura, composição e organização, *a priori*, com base nas suas disposições estatutárias e atuação mundial é possível verificar a possibilidade de essas instituições exercerem em cooperação, de modo compartilhado e de forma integrada o controle e a fiscalização do patrimônio ambiental e dos atos de Governança da Sustentabilidade Ambiental, de modo prévio, concomitante e posterior. Daí a hipótese se bifurca em duas importantes categorias: a Sustentabilidade Ambiental e a Governança Transnacional.

A propósito, o Capítulo III corrobora ao deslinde desta hipótese, uma vez que tratou amiúde da competência exógena dos organismos transnacionais das entidades fiscalizadoras superiores no tocante à Governança da Sustentabilidade Ambiental, registrando com base nas disposições estatutárias, o detalhamento da estrutura da INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras

Superiores, a exemplo de sua composição e competência e, em e especial, a sua atuação institucional e de suas regionais na área ambiental, mediante utilização de Auditorias voltadas à Governança da Sustentabilidade Ambiental.

Como se registrou naquele espaço capitular, integrante do Sistema da ONU, a INTOSAI, figura como a segunda maior organização internacional do planeta, atrás apenas da ONU com quem, inclusive, realiza atividades de cooperação em Sustentabilidade Ambiental, numa efetiva atuação que prima pela Governança, uma vez que busca a parceria, a cooperação, de atores públicos e privados, em multinivelamentos, antevendo resultados conducentes e reflexivos da boa Governança, dada à importância das experiências vivenciadas e acumuladas.

Vale ressaltar que a INTOSAI conta em sua estrutura com um grupo especializado em matéria ambiental denominado INTOSAI-WGEA, responsável pela condução das auditorias ambientais globais. Este grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI foi criado em 1992, ainda durante os trabalhos preparatórios da Conferência Ambiental Rio-92, realizada pela ONU na cidade do Rio de Janeiro (Brasil) no mesmo ano, visando proporcionar às EFS's uma melhor compreensão de seu papel nas questões relacionadas ao meio ambiente, bem como para facilitar o intercâmbio de informação e troca de experiências, e cuidar da elaboração e edição de diretrizes e outras publicações informativas a respeito da matéria. Estabeleceu ainda o GT - Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental o métodos utilizados para a execução das auditorias ambientais, sendo que um dos mais importantes produtos divulgados pelo GT foi a elaboração, em 1998, de um documento abordando a cooperação entre EFS's de diferentes países em auditorias de tratados ambientais internacionais, onde estabelece as características das espécies destas auditorias.

Outro ponto extremamente importante que foi abordado no contexto é a singular capilaridade mundial da INTOSAI que está estruturada em sete Regionais espalhadas pelo mundo, que são: Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa – EUROSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África – AFROSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Ásia – ASOSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores de CARIBE – CAROSAI; Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores do Pacífico – PASAI e Organização Árabe de Entidades

Fiscalizadoras Superiores – ARABOSAI, cada qual contando com um grupo de trabalho especializado em matéria ambiental.

Nessa vereda, o trabalho no tocante ao meio ambiente é feito mediante auditorias ambientais, sob a observância de regras internacionais próprias denominadas ISSAIs (International Standards of Supreme Audit Institutions), ou seja, seguindo Padrões Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria, que se aplicam a todas as suas sete regionais. Cada Regional conta com seu próprio grupo ambiental. Toos os grupos ambientais regionais mantém intercâmbio e trabalham de modo sistematizado e integrado com o INTOSAI-WGEA, podendo, destarte, atuar nos quatro cantos da Terra, de modo integrado e catalisador como nenhuma outra organização internacional, dada a capilaridade institucional que possui e o excelente quadro técnico de especialistas das mais variegadas áreas científicas que trabalham na área ambiental.

Como restou destacado, a atuação mútua da INTOSAI e suas Regionais acontece sem imiscuir-se na Soberania dos Estados onde as EFS quando atuam nos regimes democráticos, com independência para o exercício das fiscalizações e auditorias ambientais, valendo frisar que a maioria absoluta dos países, onde estão sediadas as EFS, são signatários das convenções ambientais da ONU que asseguram o meio ambiente saudável intergeracional. E isso pode, e é feito de modo preventivo, concomitante e posterior, dentro das competências conferidas às Cortes de Contas, que na maioria dos países promanam decisões de natureza coercitiva aos seus jurisdicionados, destinadas precipuamente no tocante aos gestores do meio ambiente. Como todo processo, logicamente, demanda melhorias, aqui não é diferente, daí porque proposições são feitas a esse aprimoramento do desempenho institucional no derradeiro capítulo desta Tese.

Portanto, essa segunda hipótese levantada no projeto de Tese se confirma, pois os organismos internacionais que congregam as EFS (INTOSAI e suas Regionais), após análise de aspectos atinentes à sua estrutura, composição e organização, com base nas suas disposições estatutárias e atuação mundial por meio de seus grupos ambientais específicos, permite-se inferir a possibilidade de essas instituições exercerem em cooperação, de modo compartilhado e de forma integrada, o controle e a fiscalização do patrimônio ambiental e a apreciação dos atos de governança da sustentabilidade ambiental, de modo preventivo, concomitante e posterior, num espaço transnacional, por meio da realização de

Auditorias Transnacionais, sem imiscuir-se na soberania dos Estados, utilizando-se da competência e independência de cada Entidade Fiscalizadora Superior.

A terceira hipótese levantada tratou da possibilidade de constatação se as normas fundamentais enunciadas na Constituição da República Federativa do Brasil determinam o *accountability* no que se refere ao princípio da Sustentabilidade Ambiental, e de igual modo se criação do Tribunal de Contas da União, diante do princípio da simetria possuem consonância com as normas atinentes aos órgãos capilares de controle externo dentro do próprio território nacional, pertinente à composição, organização e jurisdição dos órgãos congêneres nos âmbitos estaduais e municipais existentes no Brasil, no referente ao controle e à proteção e fiscalização do patrimônio ambiental e na apreciação dos atos de Governança do meio ambiente, de modo prévio, concomitante e posterior, uma vez que o patrimônio ambiental, constitucionalmente tratando, se insere na compreensão elastecida do patrimônio público, cujo controle externo está a cargo das Cortes de Contas.

Nesse sentido, o Capítulo IV, tratou da competência endógena, procedendo a abordagens terminológicas das EFS, dos Tribunais de Contas e das Auditorias de Contas. Cuidou-se da gênese dos Tribunais de Contas (na Antiguidade, na Idade Média e no Brasil), seu conceito, sua natureza jurídica e suas funções constitucionais, sem olvidar dos sistemas a eles aplicáveis, os tipos de controle (preventivo, concomitante e posterior), bem como do poder a que pertence as Cortes de Contas, sua estrutura organizacional e, alfim, tratou da fiscalização e controle da Sustentabilidade Ambiental a cargo dos Tribunais de Contas Brasileiros.

Ora, a competência dos Tribunais de Contas brasileiros encontra-se expressamente contemplada ao longo das disposições contidas nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, onde está realçada a missão constitucional de controle das contas públicas e a fiscalização e acompanhamento da execução do orçamento. O sistema de controle externo tem capilaridade em todo o território nacional, como nenhum outro de controle e fiscalização, o que propicia uma efetiva atuação orgânica. Nesse mister, procede-se à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes e Órgãos do aparelho do Estado brasileiro, inclusive do patrimônio ambiental, espécie de patrimônio público, consoante dispõe o art. 225 da CF/88.

Restou constatado que o meio ambiente é um macrobem pertencente à coletividade nacional, sendo estatuído constitucionalmente tratar-se expressamente

de um bem que compõe o patrimônio público da Federação brasileira, consoante se vê também em outros dispositivos constitucionais, como os bens elencados no artigo 20 da CF/88 e em especial § 4º do art. 225 que dispõe expressamente que alguns importantes biomas brasileiros, como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Tão importante patrimônio deve ser preservado na geração presente, para que as gerações futuras. também titulares desse bem possa dele usufruir.

Firmou-se o entendimento de que, por consectário lógico-racional, sendo o meio ambiente um bem que compõe o patrimônio público nacional, e por ser da competência dos Tribunais de Contas, exercer dentre suas incumbências de órgão público o controle externo desse patrimônio, logo, decorre daí, que a instituição de contas tem o dever - no bojo de sua jurisdição especializada de controle patrimonial, inclusive com possibilidade já reconhecida pelo STF de proferir decisões inibitórias em tutelas de urgências dotadas de força coercitiva e prescrições astreintes -, de fiscalizar todos os atos praticados em face da sustentabilidade ambiental, de modo prévio, concomitante e posterior, como também preventiva e precavidamente, como sói faz com o patrimônio público, e aqui, em especial, visando à boa governança desse rico e inestimável patrimônio ambiental que não pertence somente às gerações presentes, como também às futuras, na esteira inspiradora do desenvolvimento sustentável preconizado desde o Relatório Brundtland.

Decerto verificou-se que o país tem um patrimônio ambiental imensurável. Sem dúvida é uma potência ambiental global. Daí decorre a sua enorme responsabilidade com a sustentabilidade ambiental periclitante do planeta. Por isso mesmo, necessário seja implementada uma cultura de Governança para além da mera intenção de melhorar a gestão pública e superar a indolência do aparelho burocrático estatal. A descontinuidade de ações, programas e políticas é patente, que maior das vezes fica à mercê do governante de plantão, e por não existir políticas públicas integradas e contínuas, a cada governo, fazem-se novos planos, no interesse de se auferir votos e aumentar o patrimônio político-eleitoral, sem uma duradoura e contínua política de Estado voltada ao futuro, o que compromete inclusive o meio ambiente.

Restou comprovado que falta boa Governança ao país, em muitas áreas, mas no escopo desta Tese, ressente-se de um planejamento estratégico panorâmico do patrimônio ambiental. Consignado ficou que sequer há um sistema de informações científicas fidedignas sobre o patrimônio ambiental brasileiro. Não há mensuração confiável sobre a fauna, a flora, o solo, o subsolo, enfim, sobre os componentes do patrimônio ambiental. Nem o dono do bem sabe o quanto o bem vale. Não há sequer estimativa oficial em um todo integrado, com dados confiáveis, dentro do próprio governo as informações são discrepantes. Necessário se faz conhecer esse patrimônio amiúde, para assim ter condições de efetivamente exercer sobre ele o *accountability.* Por isso, proposições foram feitas para esse aprimoramento de controle externo no Capítulo VI desta Tese.

A quarta hipótese levantada afirma que diante do conteúdo pesquisado, das constatações verificadas nos fichamentos entabulados com base nos dados produzidos pelos achados e relatórios de auditorias, bem como diante da análise das decisões prolatadas pelas Cortes de Contas, verificar-se da possibilidade de constatar algumas experiências de Governança Transnacional da Sustentabilidade Ambiental, endógena e exogenamente tratando, o que pode ser evidenciado por meio da análise dos achados das Auditorias Transnacionais realizadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, nas Áreas de Proteção da América Latina e Caribe e nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia.

Pois bem, corroborou ao deslinde dessa quarta premissa o conteúdo desenvolvido no Capítulo V, intitulado: Experiência de Governança da Sustentabilidade no Espaço Transnacional e Nacional a cargo das Entidades Fiscalizadoras Superiores que possui abrangente conteúdo, tratando de duas Auditorias Ambientais realizadas pelas EFS. A primeira tratou da experiência nas Áreas Protegidas da América Latina realizada pela OLACEFS, A segunda experiência registrou os achados de Auditoria Ambiental Nacional realizada pelos Tribunais de Contas brasileiros no bioma da Amazônia, a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Registrou-se que a inovadora Auditoria Ambiental Transnacional que foi realizada em cooperação, com base nas normativas ISSAIs da INTOSAI, no espaço transnacional da América Latina, tendo por objeto 1.120 Áreas Protegidas, sob a tutela da OLACEFS, por meio da COMTEMA e das EFS associadas, sob a observância da INTOSAI, da qual o Brasil participou e coordenou os trabalhos de

auditoria juntamente com outras EFS, mediante a ativa participação do Tribunal de Contas da União, oportunidade em que foram avaliados importantes biomas de 12 (doze) países latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela.

Segundo relatório oficial, o objetivo da auditoria foi examinar, nos doze países envolvidos, as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível federal, mais especificamente aquelas relacionadas à gestão das áreas protegidas ou unidades de conservação (UCs), de forma a avaliar, diante do diagnóstico e achados de auditoria, se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais essas áreas foram criadas, identificando as fragilidades e verificando as oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da sua gestão.

No tocante à fase de execução, sob a coordenação das EFS do Brasil e Paraguai, os trabalhos de Auditoria foram conduzidos por meio de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), método adotado e idealizado pelo TCU, com a participação de seis secretarias de controle externo regionais de sua estrutura orgânica, (Secex-MA, Secex- MG, Secex-MT, Secex-PB, Secex-PR e Secex-SE), possibilitando, a visitação *in loco* de aproximadamente 21% (65) das 313 UCs federais brasileiras, permitindo, ainda, a validação das informações obtidas e a produção de um diagnóstico o mais completo possível acerca das Áreas de Proteção auditadas.

Registre-se que as áreas protegidas da América Latina que são objeto de exame da auditoria desencadeada pela OLACEFS localizam-se em ecorregiões terrestres e marinas dos países participantes. Dentre as áreas terrestres examinadas estão importantes biomas da Terra, como a Amazônia, Sabana Mesopotâmica Cono Sur, Sabana Uruguaya, Chaco Húmedo, Chaco Seco, Pantanal, Manglares del Atlántico Sur, Bosques Húmedos del Surd-oeste del Amazonas, Bósques Montanosos del los Andes Venezolanos, Uatama-Trombetas Bósques Húmedos, Pantepui e Gálapos mosaica de matorral, incluídos áreas de conservação dos seguintes biomas brasileiros: caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal. Dentre as ecorregiões marinas da América Latina incluem-se a Plataforma Patagónica, Fernando de Noronha e Atol das Rocas, Rio Grande, Humboldtian, Noroeste do Brasil, Canales y Fiordos del Sur de Chile. Golfo de Panamá,

Amazônia, Isla Oeste de Galápagos, Soroeste del Caribe e Islas Galápagos Orientales.

Em razão da Meta 11 de Aichi, vigente no Brasil, *ex vi* do Decreto Legislativo nº 02/1994 e do Decreto Presidencial nº 2.519/199, que de modo cogente determina aos signatários: “Expandir e implementar sistemas de áreas protegidas” estar intrinsecamente ligada ao objeto da auditoria coordenada na América Latina, necessário rememorar nesta fase conclusiva alguns aspectos no tocante à CDB. A sigla CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade, trata-se de um documento que possui força vinculante (*hard law*), para as partes contratantes, como registra Melo “constitui-se no mais importante instrumento de proteção da biodiversidade”. A origem do documento decorre da Convenção do Rio-92, onde, preambularmente, as partes contratantes se dizem conscientes do valor intrínseco (biocentrismo) da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, econômico, cientifico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes (macro e microbens ambientais) e inclusive reconhecem a interdependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas, como meta de atingir, até 2020, pelo menos 17% (dezessete por cento) das águas terrestres e continentais, e 10% das áreas costeiras e marinhas, especialmente áreas de particular importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, são conservadas por meio de sistemas eficazes de áreas protegidas.

Em continuidade à constatação da hipótese de registro de experiências de Governança Ambiental, a Auditoria Operacional Coordenada pelo TCU em parceria com os TCE’s que compõem a Amazônia Legal (Rondônia, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão), importante área detentora de bioma que hospeda singular patrimônio natural onde estão 1/3 das florestas tropicais do planeta, e 1/5 da água potável disponível na Terra, além da rica flora e megafauna, o que denota a sua importância significativa à estratégia global de conservação da biodiversidade, ratificada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), principal acordo ambiental multilateral voltado à redução significativa da perda da biodiversidade em nível global. O Bioma da Amazônia possui 247 UCs, sendo 107 federais e 140 estaduais nos nove estados que compõem a região (Rondônia, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão), das quais, atualmente, 40 (quarenta) delas estão

localizadas no Estado de Rondônia, ou seja, o Estado detém nada menos que 35% de todas as UCs estaduais do bioma, o que releva a importância do presente estudo desde a sua escolha para a presente propositura de tese.

Registrou-se que dentre as situadas em Rondônia, 7 (sete) são do grupo de Unidade de Proteção Integral e 33 (trinta e três) se enquadram no grupo de Unidade de Uso Sustentável. Todas foram criadas a partir de atos normativos estaduais (principalmente decretos), nos quais se estabelecem os limites de suas áreas. No grupo de Unidade de Proteção Integral, as categorias que compõem as UCs estaduais são de 3 (três) Parques, 2 (duas) Estações Ecológicas e 2 (duas) Reservas Biológicas. O outro grupo de Uso Sustentável é composto por 10 (dez) Florestas, 21 (vinte e uma) Reservas Extrativistas e 2 (duas) Áreas de Proteção Ambiental, as quais foram objeto da presente auditoria.

O SNUC define dois grandes grupos de unidades de conservação, distintos em: *Primus*: a unidade de proteção integral e, *Secundus*: a unidade de uso sustentável.

Pois bem, o grupo de unidade de proteção integral tem por objetivo preservar a natureza, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, sendo pertencentes a esse grupo de UCs as cinco categorias: (i) Estação Ecológica, (ii) Reserva Biológica, (iii) Parque, (iv) Monumento Natural, e (v) Refúgio de Vida Silvestre. De seu lado, o grupo de unidade de uso sustentável caracteriza-se por compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, contemplando as sete categorias: (i) Área de Proteção Ambiental, (ii) Área de Relevante Interesse Ecológico, (iii) Floresta, (iv) Reserva Extrativista, (v) Reserva de Fauna, (vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável e, (vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A Auditoria Operacional em cooperação foi instalada entre as EFS a atribuição precípua de levantar dados e informações sobre a instituição e a Governança ambiental das APs do Bioma da Amazônia, e em especial no que interessa a esta pesquisa, no que toca às UCs do Estado de Rondônia, dentro do escopo de avaliar se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que essas unidades possam atingir os objetivos pretendidos, para os quais foram criadas, em um diagnóstico que identifica gargalos e oportunidades de melhoria, bem como avalia boas práticas que possam de algum modo contribuir

para o aperfeiçoamento da gestão e da governança dessas áreas legalmente protegidas.

Não se pode olvidar que as UCs numa concepção planetária, sob a égide dos organismos internacionais e transnacionais na missão de unir esforços quanto à proteção da biodiversidade da Terra e da melhoria das condições climáticas globais, são áreas especialmente protegidas, destinadas à conservação da natureza e ao uso sustentável dos recursos naturais, sendo forçoso concluir que a sua criação representa um passo importante e fundamental para a conservação dos ecossistemas e para a manutenção da biodiversidade, mirando-se na qualidade e possibilidade de vida futura do homem e dos demais seres vivos, garantindo-se o meio ambiente saudável como direito fundamental constitucionalmente previsto e judicialmente reconhecido, que deve ser assegurado às presentes e futuras gerações, numa concepção elastecida que transpassa os limites físicos do Espaço Nacional, pois o que se faz aqui na Amazônia em questões ambientais, para o bem ou para o mal, certamente pode afetar e afeta mesmo todo o Planeta.

Realizado o exame sistêmico dos tópicos abordados nos “achados de auditoria”, é possível constatar que, embora exista abundância normativa a regular o patrimônio ambiental do Bioma da Amazônia, há falta de condições institucionais e operacionais para uma adequada e consentânea que as Unidades de Conservação estaduais atinjam os objetivos preconizados legalmente com vistas à sua implementação e efetivação, o que, uma vez ocorrido em sua integralidade, muito útil será a conservação e a preservação do patrimônio ambiental e, em específico, na sustentabilidade do bioma amazônico, do qual Rondônia é parte integrante, que se houver efetiva gestão e governança, pode corroborar não só para a manutenção do bioma Amazônia, mas, por conseguinte, corroborar com a melhoria das condições climáticas do Planeta. O mesmo restou observado em relação às APs da América Latina. O problema comum resulta da falta de Governança.

Diante desse quadro, tanto o Pleno do TCU, quanto do TCERO, ao apreciar voto do relator proferiu julgamento da matéria, à unanimidade de votos, quando foram expedidas substanciosas determinações dotadas de coercibilidade aos jurisdicionados, que devem zelar pela gestão das UCs, o que se fez de modo cogente, sob pena de aplicação de sanção pecuniária, em especial, para que apresentassem ao Tribunal de Contas, Plano de Ação com definição dos responsáveis, com estabelecimento de prazos e contemplação de atividades e

medidas necessárias no sentido de garantir a Governança da Sustentabilidade Ambiental das UCs auditadas.

Em análise conclusiva, diante do já pesquisado nos relatórios e das constatações já verificadas nos fichamentos entabulados com base nos dados produzidos pelos achados e relatórios de auditorias, bem como diante da análise das decisões prolatadas pelas Cortes de Contas com determinações de natureza coercitiva exaradas, é possível constatar essas experiências de Governança Transnacional da Sustentabilidade Ambiental, endógena e exogenamente tratando, o que pode ser constatado por meio de Auditorias Transnacionais realizadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, designadas no Brasil, como Tribunais de Contas. Sem dúvida também incide esta hipótese, por dois motivos de experiências inovadoras e exitosas das EFS mediante Auditorias ambientais. O primeiro por conta da já aludida exaustiva e minudentemente Auditoria Transnacional nas 1.120 Áreas de Preservação da América Latina realizada pela INTOSAI/OLACEFS; e, o segundo, no tocante a Auditoria Nacional realizada pela OLACEFS e EFS brasileiras nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia, em particular, nos estudos atinentes aos achados de auditoria das 40 UCs do Estado de Rondônia, que ocupa grande extensão territorial.

A quinta e última hipótese levantada conducente à Tese afirma que com base nesse estudo e pesquisa contextualizada, alargada em sua concepção à propositura inicialmente concebida, constatar-se, *a priori,* da possibilidade jurídica de as EFS em suas atribuições institucionais, e em especial os Tribunais de Contas brasileiros em sua jurisdição especializada, atuarem conjuntamente, por meio de Auditorias Transnacionais de, efetivamente, de modo extrajudicial e proativo, controlar e fiscalizar o patrimônio ambiental do Planeta, primeiro, de modo preventivo, visando impedir a prática de atos degradantes, proferindo determinações e recomendações aos gestores públicos e jurisdicionados privados; segundo, de modo concomitante, para fazer cessar o dano ambiental que esteja ocorrendo, e proceder-se à reparação do dano já comprovado; e terceiro, posteriormente à ocorrência do dano, apreciar e impor responsabilização e aplicar penalidades pecuniárias aos agentes responsáveis pela prática de atos degradantes ao meio ambiente, decorrentes de ações antrópicas predatórias, o que provavelmente pode corroborar com a Sustentabilidade Ambiental da Terra, que interessa não só aos Estados Nacionais, como também à Organização das Nações Unidas.

Em resposta a esta derradeira hipótese, o conteúdo laborado no Capítulo VI, corrobora ao seu deslinde, quando aborda as ações globais desenvolvidas pela ONU voltadas à Governança da Sustentabilidade Ambiental, abordando as principais Conferências ocorridas sob a tutela da ONU sobre questões ambientais, quando trata no contexto dos precedentes importantes em questões ambientais no mundo para o despertamento da preocupação ambiental planetária, a exemplo da fundação do Clube de Roma e da confecção do Relatório Meadows; da obra “Primavera Silenciosa” de Rachel Carson; do Relatório Brundtland e sua proposição de desenvolvimento sustentável com foco nas presentes e futuras gerações; das quatro principais Conferências realizadas pela ONU em matéria ambiental (Estocolmo, Rio-92, Cúpula Rio + 10 e Conferência Rio + 20); do registro das duas principais COP’s (Conferências das Partes) sobre a estabilidade climática da Terra (Kyoto e Paris).

Não bastasse, ainda na sequência abordou esse derradeiro capítulo a responsabilidade do Estado brasileiro acerca da Governança da Sustentabilidade Ambiental planetária e a necessidade de accountability, em matéria ambiental; também analisou conclusivamente as experiências da OLACEFS no tocante à Auditoria Transnacional nas Áreas de Preservação da América Latina, e dos Tribunais de Contas nacional e subnacionais no tocante à Auditoria Nacional realizada nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia; a Governança da Sustentabilidade Ambiental a cargo da INTOSAI e suas regionais e dos Tribunais de Contas brasileiros; tecendo-se, por fim, uma dezena de proposições sugestivas voltadas ao fortalecimento das ações de Controle Externo a cargo das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Não há dúvida, à vista dos resultados obtidos com as Auditorias Coordenadas pela OLACEFS e pelo TCU, nos âmbitos transnacional e nacional, respectivamente, realizadas exogenamente em cooperação com as EFS da América Latina, e endogenamente em cooperação com os Tribunais de Contas subnacionais, trazem efetivos benefícios para a gestão das políticas públicas no âmbito da biodiversidade e corroboram, sobremaneira, à implementação da Governança da Sustentabilidade Ambiental no Bioma da Amazônia, esparzindo essas experiências como boas praticas a todas as EFS mundiais, no que corrobora com a Governança global do meio ambiente.

Por oportuno, nesta quadra atual da humanidade, quando a preocupação global é a preservação do meio ambiente, ações preventivas locais e transnacionais,

de modo tempestivo, com base em dados disponíveis e a serem disponibilizados, podem revelar experiências satisfatórias e desencadear boas práticas imprescindíveis a fim de estabelecer efetiva Governança da Sustentabilidade Ambiental e evitar danos irreparáveis ao meio ambiente, como o desmatamento ilegal em áreas florestais ou unidades de conservação, queimadas de derrubadas de floresta densa; queimadas de vegetação secundária; queimadas em vegetação secundária; queimadas de pastagens; queimadas de vegetação na beira das estradas; queimadas de resíduos de serrarias; queimadas de restos de roçados; uma queimada florestal, o tráfico de animais; caça e pesca ilegal; ou quanto à instalação de um empreendimento urbano poluente e lesivo ao meio ambiente, destinação de resíduos sólidos e outros em lugares inadequados, dentre outras ações preventivas.

Isso coaduna perfeitamente com o “pensar globalmente e agir localmente” de que fala Beck. Logo, a INTOSAI, organização internacional independente, de direito privado, que congrega 197 Entidades Fiscalizadoras Superiores, com capilaridade mundial, cujo sistema de controle externo está presente em todos os continentes da Terra, por decorrência dessas relatadas experiências mediante a realização de auditorias ambientais, pode e deve atuar proativamente na coalização de forças à governança da sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, pode também a INTOSAI, por meio de suas sete regionais (OLACEFS, EUROSAI, AFROSAI, ASOSAI, AROSAI, PASAI e ARABOSAI) atuar transnacionalmente, como nenhum outro órgão, a exemplo da OLACEFS com competência institucional e atuação na América Latina e Caribe sem imiscuir-se na Soberania de qualquer país, por meio das Entidades Fiscalizadoras Superiores, que proferem decisões de natureza coercitiva aos gestores ambientais.

Para atuar no espaço transnacional há que se conciliar os interesses transnacionais, num regime de cooperação entre as Nações, o que não significa tenha o Estado que abdicar de seus direitos em favor do outro e vice-versa, mas que possam agir em conformidade com o princípio da solidariedade que não conhece fronteiras para a cogestão do patrimônio ambiental comum da humanidade que no dizer de Sachs ao comentar os resultados da Cúpula da Terra “emerge atualmente como o desafio de primeira grandeza”. E mais ainda, pode a INTOSAI, por meio das EFS de cada país, mediante órgão nacional e os órgãos subnacionais de controle, atuar em conjunto, cooperativamente, mediante Governança ambiental em cada

local do território nacional, o que confere às Cortes de Contas mundiais uma inigualável condição de zelar pelo patrimônio ambiental.

Dos estudos entabulados foi possível constatar que as normas fundamentais enunciadas na Constituição da República Federativa do Brasil, no que se refere ao princípio da Sustentabilidade Ambiental e à criação do Tribunal de Contas da União, diante do princípio da simetria possuem consonância com as normas atinentes aos órgãos capilares de controle externo dentro do próprio território nacional, pertinente à composição, organização e jurisdição dos órgãos congêneres nos âmbitos estaduais e municipais existentes no Brasil, no referente ao controle e à proteção e fiscalização do patrimônio ambiental e na apreciação dos atos de Governança da Sustentabilidade Ambiental, de modo preventivo, concomitante e posterior, uma vez que o patrimônio ambiental também se insere na compreensão elastecida do patrimônio público, cujo controle externo está a cargo das Cortes de Contas.

Entretanto, apesar da evidenciação das hipóteses levantadas, cabe ao Tribunal de Contas (EFS) que pertence à essa importante e capilar rede mundial de controle externo, enquanto sistema local, transnacional e global, romper os grilhões enferrujados que ainda o aprisiona neste ou noutro território e imobilizam suas ações, os tornam lânguidos diante de interesses outros divergentes de seus misteres, pusilânimes para o firme exercício e aplicação de suas forças técnicas de qualidade imensurável, para que uma vez quebradas tais amarras institucionais indolentes, com independência institucional efetiva, liberdade orgânica de ação e movimentação que decorrem do sistema democrático, transfigurar-se efetivamente em todo o mundo, no guardião, no defensor intransigente do meio ambiente, na catalisação vigorosa de preservação do patrimônio público, precipuamente focado no patrimônio ambiental que interessa a toda a humanidade, fazendo isso com base nas experiências que já possui mediante as Auditorias Ambientais realizadas em diversos biomas da Terra.

Dos estudos entabulados foi possível constatar que as normas fundamentais enunciadas na Constituição da República Federativa do Brasil, no que se refere ao princípio da Sustentabilidade Ambiental e à criação do Tribunal de Contas da União, diante do princípio da simetria possuem consonância com as normas atinentes aos órgãos capilares de controle externo dentro do próprio território nacional, pertinente à composição, organização e jurisdição dos órgãos congêneres nos âmbitos estaduais e municipais existentes no Brasil, no referente ao controle e à proteção e

fiscalização do patrimônio ambiental e na apreciação dos atos de Governança da Sustentabilidade Ambiental, de modo preventivo, concomitante e posterior, uma vez que o patrimônio ambiental também se insere na compreensão elastecida do patrimônio público, cujo controle externo está a cargo das Cortes de Contas.

De tudo o que se pesquisou, é forçoso constatar a efetiva possibilidade jurídica de os Tribunais de Contas, mediante a sua competência de contas *sui generis* defluente do texto constitucional e de normas organizativas infraconstitucionais, proceder extrajudicialmente à fiscalização e ao controle da Governança da Sustentabilidade Ambiental nos espaços nacionais, independentemente da atuação tutelar do Poder Judiciário.

De igual modo, restou claro que a INTOSAI e OLACEFS e as outras regionais organizativas do sistema de controle externo mundial, na condição de organizações internacionais independentes de direito privado, com base nas experiências já registradas podem, como de fato tem atuado, em prol da Governança da Sustentabilidade Ambiental, por meio das EFS nacionais e subnacionais afiliadas, sem imiscuir-se na Soberania dos Estados.

Assim, é preciso que o homem, que se arvora em acreditar seja um ser vivo superior no *habitat* terrestre, sejam por considerações filosóficas[895], espiritualísticas ou científicas, sem demora, tenha a humildade de aprender a comportar-se como um indivíduo que participa de um sistema vivo, integrado, que pertence a uma comunidade mundial para além de sua individualidade, abstraindo-se de seus desejos desenfreados em prol da coletividade; tenha o desejo de evoluir como um ser eusocial e desprender-se das amarras nacionais e culturais geofronteiriças que lhes amalgama a liberdade.

Imprescindível que se possa extrair lições do comportamento dos animais migratórios que não conhecem fronteira física para viver, procriar e evoluir na natureza, como alguns animais importantes para o ciclo da vida terrestre

---

[895] Fica clara, pois, a razão pela qual o homem é um animal político de modo superior a qualquer abelha ou a qualquer animal gregário. Dizemos, com efeito, que a natureza nada faz em vão. Ora, entre os animais somente o homem possui a palavra (lógon). É verdade que a voz (phoné) é sinal de pena e prazer, por isso se encontra nos outros animais (pois a natureza se desenvolveu a ponto de poderem significar uns aos outros a sensação de pena e de prazer); mas a palavra é apta para significar o conveniente e o danoso e assim também o justo e o injusto. Essa é a peculiaridade do homem que se distingue dos outros animais; somente ele tem a percepção do bem e do mal; do justo e do injusto e de outras qualidades desta natureza. Ora, é o ser-em-comum (koinonia) segundo tais qualidades que constitui a sociedade doméstica e a cidade. (ARISTÓTELES, 2010, p.13 [I, 1253a 7-19]) ARISTÓTELES. Política. São Paulo, Folha de São Paulo, 2010.

(mamíferos, aves, peixes, insetos e outros seres vivos), que não encontram óbices para adentrar aos territórios nacionais dos Estados situados no globo terrestre (migram pela terra, mar, água e ar), sem passaporte, sem visto e sem autorização prévia da autoridade local, ignorando completamente quem esteja no poder e esteja no exercício da autoridade local. São seres extremamente necessários para a garantia do ciclo da vida na face da Terra, pois a própria Terra é um superorganismo vivo que retira sua energia vital interagindo com todos os sistemas vivos cósmicos, em conformidade harmônica com o que preconiza a Teoria de Gaia, da lavra de Lovelock.

Posto isto, urge, por necessário, que o *homo sapiens/technologicus* possa afastar-se da má fama de ser o principal agente das ondas de extinção e de ter a honra duvidosa de ser a espécie mais mortífera dos anais da biologia[896] e transmudar-se num ser reconhecido no meio biótico e abiótico como capaz de construir uma ponte entre dois pontos: partindo da independência dos Estados Nacionais (soberania isolada) à interdependência dos Estados Transnacionais (soberanias unidas, em cooperação), ligando o presente ao futuro o que decerto perpassa pela Governança da Sustentabilidade Ambiental, única esperança de preservação da vida sobre a Terra e de futuro para a humanidade.

---

[896] HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade.** Tradução de Janaína Marcoantonio. Do Original: A Brief History of Humankin. 10 ed. Porto Alegre-RS: L&PM, 2016. p. 84. Anota Harari, primeiro, que [...] o Homo sapiens pertence a uma família. p. 13; [...] segundo, após falar da Primeira Onda de Extinção na Austrália e a Segunda Onda de Extinção na América, vaticina: "Talvez se mais pessoas estivessem cientes da Primeira e Segunda Onda de Extinção, seriam menos indiferentes à Terceira Onda, da qual faz parte. Se soubéssemos quantas espécies já erradicamos, poderíamos ser mais motivados a proteger as que ainda sobrevivem. Isso é especialmente relevante para os grandes animais dos Oceanos. Ao contrário de seus equivalentes terrestres, os grandes animais marinhos sofreram relativamente pouco com a Revolução Cognitiva e a Revolução Agrícola. Mas hoje muitos deles estão prestes a se extinguirem em consequência da poluição industrial e do uso excessivo dos recursos oceânicos por parte dos humanos. Se as coisas prosseguirem no ritmo atual, é provável que baleias, tubarões, atuns e golfinhos sigam os diprotodontes, as preguiças gigantes e os mamutes rumo ao desaparecimento [...]".

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dizionario di filosofia**. Torino: Editora U.T.E.T. Unione Tipografico Editora Torinese, 1961.

A CARTA DA TERRA. Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.doc>. Acesso em: 22 fev. 2017.

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

ACHE, P. **Visions and creativity: challenge for city regions**. Futures, v. 32, n. 5, p. 435-449. June, 2000. Glasgow, UK: University of Strathclyde, 2000. Acesso em: : 20 de abr. de 2015.

AGUIAR, Afonso Gomes; Aguiar, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ALEXY, Robert. **El concepto y la validez del derecho**. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Título original: Theorie der Grundrechte. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **The nature of legal philosophy**. Ratio Juris, Oxford, v. 17, n. 2, p. 156-167, 2004.

**ALMANAQUE ABRIL**. Publicação anual. v. 1 e 2. São Paulo: Editora Abril, 2002.

_____. São Paulo: Editora Abril, 2003, pp. diversas. (CD-ROM).

ALVES, Benedito Antônio. **Amazônia Brasileira: Soberania Ameaçada**. Porto Velho-RO: Editora Imediata, 2013.

_____. **Curso de Direito Financeiro Esquematizado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

_____. GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Curso Didático de Direito Financeiro**. Campinas: Péritas, 2000.

ALVIM, Arruda. **Os limites existentes ao controle jurisdicional dos atos administrativos**. v. 99. São Paulo: RT, 2000.

Arab Organization of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/organizaciones-regionales/arabosai.html>. Acesso em: 1º maio 2018.

_____. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/media/3312/8-d-arabosai-wgea-progress-report-sc8.pdf>. Acesso em: 1º maio 2018.

_____. Disponível em: <http://www.sai.gov.ae/en/SAIConference/AboutConference/Pages/About-ARABOSAI.aspx>. Acesso em: 1º maio 2018.

_____. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/media/3312/8-d-arabosai-wgea-progress-report-sc8.pdf>. Acesso em: 1º maio 2018.

_____. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/regional/>. Acesso em: 1º maio 2018.

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

ARAÚJO, Marcos Valério, 1997. 'Auditoria Ambiental – Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (org.), Prêmio Serzedello Corrêa 1996. Monografias Vencedoras, 1º lugar. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1996.

ARISTÓTELES**. A constituição de Atenas**. Tradução de Francisco Murari Pires. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. **A política.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **A política.** Tradução: Pedro Constantin Tolens. Título original: Politikón. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

_____. **Política.** São Paulo Folha de São Paulo, 2010.

_____. Disponível em: http://asosai.org/asosai/about/obj_function.jsp?gubun=ABOUT02>. Acesso em: 29 abr. 2018.

_____. Disponível em: <http://www.asosai.org/asosai/news/whats_new_detail.jsp?idx=11140>. Acesso em: 29 abr. 2018.

_____. Disponível em: <http://www.asosai.org/asosai/news/whats_new_detail.jsp?idx=11062>. Acesso em: 1º maio 2018.

_____. Disponível em: <http://www.gab.gov.sa/en/InternationalRelations/Pages/rel-asosai.aspx>. Acesso em: 29 abr. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Disponível em: <http://www.abnt.org.br/certificacao/tipos/sistemas>. Acesso em: 15 maio 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DO MERCADO DE CARBONO. Disponível em: http://www.abemccom/arquivos/boletins/Abemc_Boletim01mai2009.pdf. Acesso em: 15 de jun. de 2018.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

_____. **Introdução à Ciência Política.** 7 ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

BACHELET, Michel. **Ingerência Ecológica**: Direito Ambiental em questão. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. TCEBA. **Curso de Planejamento de Auditoria**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado. TCEBA. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/auditoria%20ambiental%20ampliando%20o%20alcance%20%20autor_%20%20marta_Jairo.pdf>. Acesso em: 15 de abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. TCEBA. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/auditoria%20ambiental%20ampliando%20o%20alcance%20%20autor_%20%20marta_Jairo.pdf>. Acesso em: 15 de abr. 2018.

_____. BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. TCEBA. **Curso de Planejamento de Auditoria**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado. TCEBA. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/auditoria%20ambiental20ampliando%20o%ias/1695/ArtigoLuizHenriqueLima>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos. BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamentos dos atos concernentes à receita e despesa da República. 1ª Coleção de Leis do Brasil, vol. II, p. 3440, 1890. Disponível em <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2017.

BARBOSA, Tatiana Casseb B.M. (Coord). **A Revolução das Moedas Digitais: Bitcoins e Altcoins.** Aspectos Jurídicos, Sociológicos, Econômicos e da Ciência da Computação. São Paulo: Revoar, 2016.

BARROS, Elisabeth Ferraz. **Auditoria de Desempenho e Auditoria Contábil**: principais aspectos metodológicos da etapa de planejamento. In Congresso Brasileiro de Contabilidade. Disponível: <https://cfc.org.br/eventoscfc/20o-congresso-brasileiro-de-contabilidade>. Acesso em: 13 maio 2017.

BARROS, Vinicius Soares de Campos. **10 lições sobre Maquiavel**. 5. ed. Petrópolis-RJ, Vozes, 2013.

BECK, Ulrich. **La sociedade del riesgo global.** Madrid: Siglo XXI de Espanha, 2002.

_____. **Sociedade de risco**: **rumo a outra modernidade**. 2. ed. Título original **Risikogesellschaft: Aufdem Weg in eine andere Modern**. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

_____. **Qué es la globalización**: falácias del globalismo, respuestas a la globalización. Trad. Bernardo Moreno y Maria Rosas Borras. Barcelona: Paidos, 2004.

BEDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Revista Eletrônica Direito e Política.** Itajaí, v. 6, n. 2, p. 419-441, 2º quadrimestre de 2011.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do Direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

BENACCI, Eugenio. **Compendio di Diritto dell' Ambiente**. VII edizione. Napoli: Simone, 2014.

BENAYON, Adriano. **Globalização versus Desenvolvimento**. São Paulo: Escrituras, 2005.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

_____. **Governança Global:** uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito. Orientador: Prof. Dr. Sérgio U. Cademartori. Florianópolis: Abril de 2007.

BERGALI, Roberto; RESTA, Eligio. **Soberania**: **um princípio que se derrumba**. Barcelona: Paidós, 1996.

BIANCA, Frederico. **Diritto constituzionale e ammnistrativo**. XV edizione. Napoli: Simone, 2014.

**BÍBLIA DE ESTUDO ARQUEOLÓGICA**: NVI – Nova Versão Internacional. Tít. original: Archaeological Study Bible. Trad. Claiton André Kunz, Eliseu Manoel dos Santos e Marcelo Smargiasse. Pref. da edição brasileira: Luis Sayão. São Paulo: Editora Vida, 2013.

**BÍBLIA DE ESTUDO DE GENEBRA**. 2 ed. rev. e ampl. Título original: The Spirit of the Reformation Study Bible. Tradução da Sociedade Bíblica do Brasil. São Paulo: Editora Cultura Cristã, 2009.

**BÍBLIA HEBRAICA**. Versão de David Gorodovits e Jairo Fridlin (baseada no hebraico e à luz do Talmud e das fontes judaicas). São Paulo: Sêfer, 2006.

**BÍBLIA ON LINE**. Disponível em: <https://www.bibliaonline.com.br/acf/1co/13>. Acesso em: 24 jun. 2018.

BIN, Roberto e PITRUZZELLA, Giovanni. **Diritto constituzionale**. Torino: Giappichelli, 2014.

BIRD, Colin. **Introdução à Filosofia Política**. Título original: An introduction to political philosophy. Tradução Saulo Alencastre. São Paulo: Madras, 2011.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUALINO, Gianfranco. MATTEUCCI e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volumes 1 e 2. Título original: Dizionario di Politica. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Coordenação de tradução João Ferreira. Brasília: Editora da UnB, 2000.

_____. **Dicionário de política.** 6. Ed. e Trad. Carmem Varrialle et ali. Brasília: Editora da UnB, 1994.

_____. **A Teoria das formas de governo**. 2 ed. Título original: La teoria delle forme di governo nella storia del pensieiro político. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

_____. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Qual Socialismo?** Tradução de Iza de Salles Freaza. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos.** Título original: Teoria generale della política. Tradução de Daniela Decccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

BODNAR, Zenildo; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; CRUZ, Paulo Márcio. **O estado transnacional ambiental em Ulrick Beck e suas implicações com o estado constitucional e a Administração Pública**. **Revista do IASP.** São Paulo, n. 22, 2008.

_____. CRUZ, Paulo Márcio. **O clima como necessidade de governança transnacional:** reflexões pós Copenhague 2009. *In:* SILVEIRA, Alessandra (Coord.). **Direito da União Européia e Transnacionalidade.** Quid juris: Lisboa, 2010.

_____. CRUZ, Paulo Márcio. **Pensar globalmente y atuar localmente: el Estado Transnacional Ambiental em Ulrick Beck**. Revista Aranzadi del Derecho Ambiental. Alicante, Espanha, n. 1, p. 51 - 59, 2008.

_____. **A transnacionalidade e a emergência do estado e do direito transnacionais**. Direito e Transnacionalidade. Paulo Márcio Cruz, Joana Stelzer (orgs). 1 ed., 2009, 2 reimp., Curitiba: Juruá, 2011.

BOFF, Leonardo. **A conferência mundial dos povos**. Disponível em <http://noblat,oglobo.globo.com/artigos/noticia/2010/04/aconferencia-mundial-dos-povos-286420.html>. Acesso em: : 19 março 2018.

_____. **Ecologia e Libertação**: um Novo Paradigma. São Paulo: Vozes, 1995.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA201012.pdf>. Acesso em: 16 de jun. de 2018.

_____. Associação dos Tribunais de Contas. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/institucional/apresentacao/>. Acesso em: 13 de jun. 2018.

_____. Associação dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://boaspraticas.atricon.org.br/a-efetividade-das-auditorias-concomitantes/>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Associação dos Tribunais de Contas. Disponível em: **Diretrizes para o Aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil**. Resoluções da Atricon. Ap. Valdecir Pascoal e Valter Albano. Recife: Atricon, 2015.

_____. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - **Agenda 21.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

_____. Casa Civil da Presidência da República. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 25 maio 2018..

_____. Associação dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://boaspraticas.atricon.org.br/a-efetividade-das-auditorias-concomitantes/>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Comissão de Valores Mobiliários. CVM. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/menu/acessoinformacao/institucional/sobre/cvm.html>. Acesso em: 16 fev. 2018.

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

_____. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASP): nível 1. Princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiro. Belo Horizonte, 2015.

_____. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/emissoes-brasil-sobem-9-em-2016/>. Acesso em: 24 mar. 2018.

_____. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/conheca-a-presidencia/acervo/legislacao>. Acesso em: 23 maio 2018.

_____. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186371/000406294.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. Disponível em: Câmara dos Deputados. <ww2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html>. Acesso em: 07 jun. 2018.

_____. Disponível em: Câmara dos Deputados. Projeto de Lei. PL n. 9163/2017. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. MMA. <http://www.mma.gov.br/informma/itemlist/category/11-biodiversidade?start=112>. Acesso em: 19 jul. 2018.

_____. **Código Civil brasileiro de 2002**. Brasília-DF: Senado Federal, 2002.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** de 10 de novembro de 1937. Brasília: Senado Federal, 1937.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/energia/item/195-efeito-estufa-e-quequecimento-global>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. ICMbio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal em regime especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criado pela Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, integrante do Sisnama-Sistema Nacional do Meio Ambiente.

_____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMbio. Disponível em: <www.icmbio.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2018.

_____. Lei 12.651, de 25 de Maio de 2012. Brasília-DF: Senado Federal, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/povos-e-comunidades-tradicionais/editais>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 16 jun. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/5906-brasil-anuncia-metas-de-mitigacao-de-emissao-de-gasesestufa-para-a-cop15>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http:/www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização** – GESPÚBLICA. Prêmio Nacional de Gestão Pública – PQGF. Instruções para Avaliação de Gestão Pública – 2008/2009. Brasília, 2008.

_____. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Instituto Rui Barbosa. Princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. Normas de Auditoria Governamental. NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo. Salvador: TCE/BA. 2007.

_____. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nº 01, de 6 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes.../in-01-06042001.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI: 215 PB, Relator: Min. CELSO DE MELLO. Data de Julgamento: 07/06/1990, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 03-08-1990 PP-07234 EMENT VOL – 01588-01 PP-00028. Votação Unânime. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/.../medida-cautelar-na...adi-215-pb/inteiro-teor-103103038>. Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE-55.821, RTJ 43/151. Disponível em: <http//www.stf.jus.br/portal/processo/verProcesso...tipoApp>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. (MS 24.510/DF, rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 19.11.2003).

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 22.164, Rel. Min, Celso de Mello, DJ de 17-11-1995. No mesmo sentido: STF, RE 134.297, DJ de 22-9-1995.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 22.164. Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17-11-1995). No mesmo sentido: STF, RE 134.297, DJ de 22-9-1995.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE-55.821, RTJ 43/151. Disponível em: http//www.stf.jus.br/portal/processo/verProcesso...tipoApp. Acesso em: 22.10.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **SÚMULA Nº 347** de 13/12/1963 - Enunciado: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a

constitucionalidade das leis e dos atos do poder público". Fonte de Publicação: Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno. Brasília: Imprensa Nacional, 1964.

_____. Supremo Tribunal Federal. (MS 24.510/DF, rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 19.11.2003).

_____. Supremo Tribunal Federal. (STF- 1ª T. - Rextr. nº 134.297-8/SP – Rel. Min. Celso de Melo, Diário da Justiça, Seção I, 22 set. 1995, p 30.597).

_____. Supremo Tribunal Federal. (STF- 1ª T. - Rextr. nº 134.297-8/SP – Rel. Min. Celso de Melo, Diário da Justiça, Seção I, 22 set. 1995, p 30.597).

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. Acórdão nº. 7.280. Relator: D'Ávila. **Revista Supremo Tribunal de Justiça**. n. 30.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmulas. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2149>. Acesso em: 26 maio 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 8970/SP – 1ª Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Diário da Justiça, 09.03.93, p. 2533.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 8970/SP – 1ª Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Diário da Justiça, 09.03.93, p. 2533.

_____. Superior Tribunal de Justiça. MS-6960, DJ 27.08.59. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 12.580. Relator: Ministro José Arnaldo da Fonseca, Brasília, 15 de fevereiro de 2001. Diário da Justiça. Brasília-DF. 2 abr. 2001, seção 1, p. 313.

_____. Tribunal de Contas da União. SecexAmbiental. **TC 006.762/2014-0.** Natureza: Relatório de Auditoria. Entidade/Órgão: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério do Meio Ambiente – MMA. Interessado: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 383/1998. BTCU nº 5/98. <https://www.google.com.br/search?q=tcu+portaria+383&oq=tcu+portaria+383&aqs=chrome..69i57.15446j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 13 jul. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. SecexAmbiental. TC 006.762/2014-0. Natureza: Relatório de Auditoria. Entidade/Órgão: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério do Meio Ambiente – MMA. Interessado: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. (TC 034.496/2012-2); Acórdão 3.101/2013 – TCU - Plenário. TCU. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/tcu/Siga>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. (TC 034.496/2012-2); Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/6.1%20Auditoria%20na%20Governança%20de%20Unidades%20de%20Conservação%20na%20Amazônia.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>. Acesso em: 18 maio 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/estrutura-organizacional/>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/725/7>. Acesso em: 14 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/725/7>. Acesso em: 14 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=6762&p2=2014&p3=0>. Acesso em: 16 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1575:1>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/tcu/Siga>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/52611/o-tribunal-de-contas-e-o-poder-de-determinar-indisponibilidade-de-bens>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/colaboracao-com-outras-instituicoes.htm>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 3.239/2013. Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Publicado no DOU, 05 dez. 2013. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/725/7>. Acesso em: 14 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/colaboracao-com-outras-instituicoes.htm. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Amazônia: unidades de Conservação: auditoria coordenada**. Brasília-DF: TCU, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental** (aprovado pela Portaria nº383 de 1998). Acesso em: : 15 abril 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Glossário de Termos do Controle Externo.** Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGCEX / ADSUP / ADPLAN). Brasília, set. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Tribunal de Contas da União. **Governança pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. p. 13 - 14. Disponível em: <htpp://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comundidades/governanca/noticias_comunidade/detalhes_noticias_comunidade/Governan%A7a_P%C3BAblica_2014_Oficial.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria n° 383, de 5 de agosto de 1998. BTCU, n. 59, 1998. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/6.1%20Auditoria%20na%2Governança%20de%20Unidades%20de%20Conservação%20na%20Amazônia.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucionalfuncionamento>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997.

BRITTES, Juçara. **Internet, Jornalismo e Esfera Pública**: Estudo sobre o processo informativo do ciberespaço na formação da opinião. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) Escola de Comunicação e Artes. São Paulo: USP, 2003.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br.> Acesso em: : 9 jun. 2018.

BROWS WEIS, Edith. **Un mundo Justo para las Futuras Generaciones**: Derecho Internacional. Patrimônio Común y Equidad Intergeracional. Tradução de Máximo E. Gowland. Madrid; United Nações; Mundi-Prensa, 1999.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CABO, Sérgio Gonçalves do. **A fiscalização financeira do sector empresarial do Estado por tribunais de contas ou instituições equivalentes**. Lisboa: Ed. Tribunal de Contas, 1993.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Lutchuk de. **Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional:** uma apreensão histórico-conceitual. *In:* CRUZ, Paulo Marcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2010.

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. **Constituición Española y Declaraciones de Derechos**. 2. ed. Madrid: Tecnos, 2015.

CAMPBELL, Lyle. American Indian Languages**: The Historical Linguistics of Native America.** Oxford: University Press, 1997.

CAMPUZANO, Affonso de Julios. Ciudadania y Derecho em la era da Globalización. Madri: Dykinson, 2007.

CANOTILHO, J.J. **Comentários à Constituição do Brasil.** Coordenação Científica: J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streeck. Coordenação Executiva: Léo Ferreira Leoncy. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

_____. **Estado Constitucional e Democracia Sustentada**. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. Ano IV. N. 8. pp – 9-15. Coimbra, 2001.

_____. **Direito Constitucional Português**: tentativa de compreensão de trinta anos das gerações ambientais no direito constitucional Português. In: CANOTILHO, J.J. Gomes e LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Direito constitucional.** 6 ed. Coimbra: Almedina, 1995.

_____. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. *In:* FERREIRA, Helini Silvini; LEITE, José Rubens Morato. **Estado de direito ambiental**: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CANTARELLI, Margarida. **Poder, Política e Direitos Humanos**. Revista Acadêmica, Faculdade de Direito do Recife da UFPE. v. 85, n.1, 2013.

CAPRA Fritjof; Pier Luigi Luisi. **A Visão Sistêmica da Vida.** Uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. Título original: The Systems View os Life. Tradução: Mayra Teruya Eichemberg, Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2014.

_____. **A Teia da Vida: uma Nova Compreensão Científica dos Sistemas Vivos.** Título original: The Web ofLife A New Scienh'frc Understanding of Living Systems. Tradução de Newton Roberval Eíchemberg. São Paulo: Cultríx, 1996.

CARIBBEAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Strategic Plan 2017 – 2021. Disponível em: <http://www.carosai.org>. Acesso em: 8 jul. 2018.

_____. Disponível em: <http://www.carosai.org>. Acesso em: 8 jun. 2018.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Juan Carlos. **A doutrina clássica alemã sobre a personalidade jurídica do Estado.** Notas de uma releitura. t. l. Livro em homenagem a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Madrid: Civitas, 1994.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Título original norte-americano: Silent Spring. Tradução de Raul de Polillo. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

CASSUTO, David N. Cold Running River: An Ecological Biography of ter Pere Marquette River. University of Michigan Press, 1994.

CASSUTO, David N. **Dripping Dry: Literature, Politics and Water in the Desert Southwest**. University of Michigan Press, 2001.

_____. SAMPAIO, Romulo S.R. **The Importance of Information and Participation Principles in Environmental Law in Brazil, the United States and Beyond**. April 8, 2013. Review of European Community & Internacional Enviromenmetal Law (RECIEL), Vol. 22, n. 1, 2013. Available at SSRN: Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2246986>. Consulta em: 26 fev. 2016.

CASTELLS, Manuel. **La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red**. v. 1. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

CATHARINO, Alex; BARRETO, Vicente; CULLETON, Alfredo (Eds.). **Dicionário de Filosofia Política**. São Leopoldo: Unisinos, 2010.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. **Mundialização: o capital financeiro no comando**. Revista Outubro. Edição 5. Artigo 2. 2001. p. 12. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edição-5-Artigo-02.pd>. Acesso em: 05 nov. 2017.

CITADINI, Antonio Roque. **O controle Externo da Administração Pública.** São Paulo: Max Limonad, 1995.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. COSO. Documents. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2018.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. CPLP. Disponível em: <http://www.oisccplp.org/cplp/>. Acesso em: 13 de jul. de 2018.

CONTI, José Maurício. **Direito Financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo, Oliveira Mendes, 1988.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop10/default.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

CONFERENCE OF THE PARTIES. COP1. Disponível em: <http://unfccc.int/cop4/resource/cop1.html>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2008/12/16/cop-14-o-brasil-na-cop>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Disponível em: <http://cop24.katowice.eu/>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Disponível em: <http://sdg.iisd.org/events/unfccc-cop-24/>. Acesso em: 29 mar. 2018.

CORTE DEI CONTI. Disponível em: http://www.corteconti.it/istituto/>. Acesso em: 21 maio 2018.

COSTA JUNIOR, Eduardo Carone. **As Funções Jurisdicional e Opinativa do Tribunal.** <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/44572>. Acesso em: : 02 de fev. 2017.

COSTA MACHADO (Org.); FERRAZ, Ana Cândida da Cunha (Coord.); In ABRÃO, Carlos Eduardo S. **Constituição Federal Interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 6 ed. Barueri-SP: Manole, 2015.

_____. *In* ALVES, Benedito Antonio. **Constituição Federal Interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. COSTA MACHADO (Org.). FERRAZ, Ana Cândida da Cunha (Coord.). 6 ed. Barueri-SP: Manole, 2015.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**, Evolução e Principais Evoluções no Estado Democrático de Direito, Belo Horizonte: Fórum, 2006.

COSTA, Mariana Cláudia Aun de Azevedo. **Uma perspectiva ambiental nas atividades de auditoria**: estudo sobre a relevância de se instituir a Auditoria Ambiental como instrumento de controle externo. Brasília: UnB, 2017.

CRESPO, Milagros García. **El control de la gestión pública por el Tribunal de Cuentas**. Revista Española de Control Externo, Espanha, v. 3, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Natureza das Decisões do Tribunal de Contas**. Revista dos Tribunais. a. 77, v. 631, maio 1988.

_____. CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários a Constituição Federal de 1988**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da Soberania à Transnacionalidade**: Democracia, Direito e Estado no Século XXI. Itajaí: Univali Editora, 2011.

_____. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2 ed. 4 tir. rev. amp. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. **Política, Poder, Ideologia e Estado Contemporâneo**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. **Norberto Bobbio e a Democracia**. Revista Direito & Paz. Lorena: SP, ano XII, n. 22, 1º semestre de 2010.p. 33-68.

_____. **Da Soberania à Transnacionalidade: democracia, direito e Estado no Século XXI.** Seleção e organização dos capítulos: Emanuelle Cristina Andrade Lacerda. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011.

_____. **Os novos cenários transnacionais e a democracia assimétrica.** Revista Unopar Científica: Ciências Jurídicas e Empresariais, v. 11, p 11-18, 2010.

_____. BODNAR Zenildo. **Pensar Globalmente e actuar localmente: el Estado Transnacional Ambiental em Ulrick Beck**. Barcelona: Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, v. 1, p. 51-59, 2008.

_____. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. In: CRUZ, P.M. STELZER, J. (Orgs). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. BODNAR. Z. **A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais.** In CRUZ, P. M.; STELZER, J. (Orgs.). Direito e Transnacionalidade. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. BODNAR, Zenildo. **A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre, v. 26, n. 1. p. 159-176, jan./jun. 2010.

_____. BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012.

_____. REAL FERRER, Gabriel. Los nuevos escenarios transnacionales y la democracia assimétrica. **V-Lex Revista**. Bercelona, v. 5, p. 12-24, 2010.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. *In:* ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

DA SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DAMKOWSKI, Wulf; RÖSENER, Anke. **Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat.** Vom Leitbildzum umsetzungsreifen Konzept. Berlin, 2003.

DARWIN, Charles. **The origin of Species**. London, Collector's Library, 2004.

DAVI, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. 3 ed. Título Original: Les Grands Systèmes du Droit Contemporains (Droit Comparè). Tradução: Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

_____. **Les Grands Systèmes de Droit Contemporains**. Paris: Éditions Dalloz, 1966.

DEL CABO, Antonio. **Constitucionalismo, mundialização e crise del concepto de soberania:** alguns efectos em América Latina u e Europa. Alicante: Publiciones Universidad de Alicante, 2000.

DERANI, Cristiane. **Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômic**a. In: PURVIM DE FIGUEIREDO, Guilherme, José (org). Temas de direito ambiental e urbanístico. São Paulo: Max Limonad, Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998.

DESCARTES, René. **O discurso do método**. Organização: John Cottinghan. Tradução: André Oldes. São Paulo: Ideias e Letras, 2009.

DICIONÁRIO AULETE. <http://www.aulete.com.br/mundializa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 27 fev. 2018.

DICIONÁRIO INFOMÉDIA. <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/globaliza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 27 fev. 2018.

DICIONÁRIO MICAHELIS. <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=vBx4>. Acesso em: 27 fev. 2018.

DICIONÁRIO PRIBERAM da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013. <https://www.priberam.pt/dlpo/governan%C3%A7a>. Acesso em: 24 fev. 2018.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado**: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. v. 38, n. 3. Rio de Janeiro, 1995.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/conheca-o-tcdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

DOEBEL, R. **Sustainability in history**. On uses ad abuses of a concept and a term. Berlin: University of Muenster, Germany, 2011.

DONIZETTI, Paulo. **Amazônia: o alvo da maior cobiça do mundo**. n. 1, FÓRUM: Outro mundo em debate. São Paulo: Publisher Brasil, ago. 2001.

DUSSEL, Enrique. **Filosofia de la liberación**. Bogotá: Editora Nueva América, 1996. p. 144.

_____. **Materiales para uma política de la liberación**. Madrid: Plaza y Valdés, 2007.

EINSTEIN, Albert. **The World As I See It.** Nova York: Philosophical Library. 1949.

ENGELS, Friedrich. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 14. ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1997.

_____. **Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem**. In: RICARDO, Antunes (org). A dialética do trabalho – Escritos de Max e Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

ESCOLA BRITÂNICA. Disponível em: <https://escola.britannica.com.br/levels/fundamental/article/migra%C3%A7%C3%A3o-animal/481904.> Acesso em: 24 fev. 2018.

ESTERMANN, Josef. La filosofia quechua. In: DUSSEL, Enrique; MENDIETA, Eduardo; BOHÓRQUEZ, Carmem. **El pensamento filosófico latino-americano, del Caribe y "latino".** História, Corrientes Temas, Filósofos. México: Siglo XXI, 2011.

EUROPEAN CORPORATE GOVERNANCE INSTITUTE. ECGI. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2015.

_____. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2018.

EUROPEAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/regulationsH/&xid>. Acesso em: 12 abr. 2018.

_____. Disponível em: <http://www.eurosai.org/en/about-us/members/>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. Disponível em: <https://www.eurosaiwgea.org/audits/Pages/default.aspx?Paged>. Acesso em: 12 abr. 2018.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FAGUNDES, Seabra. **Os Tribunais de Contas na Estrutura Constitucional Brasileira.** Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília. DF. v. 10. n. 20. dez. 1979.

FÉDER, João. **Auditoria Operacional**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis. n. 4. p. 5-7, nov./dez. 1988.

FÉDER. João. **Erário: Dinheiro de Ninguém**. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1997.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil:** Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERNANDES, Rodrigo; SANTOS, Rafael Padilha dos. **Transnacionalidade e os novos rumos do Estado e do Direito**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 21 fev. 2017.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantias:** la ley del más débil. Trad. Andréa Greppi. Madrid: Alianza, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 18 .ed.. São Paulo: Saraiva, 1980.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERRER, Gabriel Real. En trabajo se ha realizado en contexto de una consultoria (ROLAC 2014-043) realizada para la Oficina Regional para América Latina y el Caribe. **Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente** (PNUMA-UNEP).

<https://www.google.com.br/search?q=pnuma+inep&oq=pnuma+inep&aqs=chrome..69i57.5298j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. Gabriel Real. **La construcción del derecho ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ. vol. 18. n. 3. p. 349. Disponível em: <www.univali.br/periódicos>. Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. **Sostenibilidad y Transformaciones del Derecho**. In Souza, Maria Cláudia da Silva Antunes; Garcia, Denise Schmidt Siqueira (org.) Direito Ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. E-Book, Univali editora, Itajaí, 2013.

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE L'AUTOMOBILE (FIA). Disponível em: <https://www.fia.com/>. Acesso em: 25 jun. 2018.

FINKELSTEIN, Cláudio. **Hierarquia das Normas no Direito Internacional.** Jus Cogens e Metaconstitucionalismo. São Paulo: Saraiva, 2013.

FONSECA, Antonio. **Papel dos tribunais de contas administrativos e sistema judicial.** Revista de Informação Legislativa. Brasília-DF., a. 35. n. 137. Jan/mar, 1998.

FONSECA, Gianetti. Artigo. Jornal a Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/02/caderno_especial/3.html>. Acesso em: 27 fev 2018.

FRANÇA, Rubens Limongi (Org.). In **Enciclopédia Saraiva de direito**. São Paulo: Saraiva, 1977.

FRATINI, Marco. **Contabilità Pubblica (Contabilità di Stato e Degli Enti Pubblici)**. I edizione. Neldiritto Editore srl, Plazza Galeria, 17, Roma, 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. MILESKI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013.

FREITAS, Luiz Fernando Alcoba de. **Controle Externo: Auditoria de Avaliação ou Operacional**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. v. 10. N. 16. p. 105-138. jan./jun. 1982.

FREITAS, Ney José de; COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro.** Coord: FREITAS, Ney José de. Tribunais de Contas: Aspectos Polêmicos. Estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FREY, K. **Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento**. Revista IP – Informática Pública, Belo Horizonte, v. 2, p. 31-48, maio 2000.

_____. Development, Good Governance, and Local Democracy. **Brazilian political Science review** (on line). Rio de Janeiro. v. 2. n. 2. Jul./dez. 2008. Disponível em http://socialsciences,scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf.>. Acesso em: : 24 fev. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O novo Estado transnacional**. Indicadores Sociais, conjuntura econômica. Rio de Janeiro: FGV, outubro de 1998.

GAIA. Portal São Francisco. Disponível em: <http://www.portalsaofrancisco.com.br/meio-ambiente/teoria-de-gaia>. Acesso em: 21 fev. 2018.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. GAO - U.S. **The History of GAO** - GAO's Start. “GAO got its start in 1921. Disponível em: <https://www.gao.gov/yellowbook/overview>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. GAO. **U.S. Government Accountability Office**. <https://www.gao.gov/>. Acesso em: 15 maio 2018.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. MARQUES JÚNIOR, William Paiva; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Aportes do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e da UNASUL para os Direitos Fundamentais**: os direitos ambientais como demandas transnacionais e o tratamento prioritário da sustentabilidade. Novos Estudos Jurídicos (Online), v. 19, p. 959, 2014.

_____. **Dimensão Econômica da Sustentabilidade**: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. Veredas do Direito, v. 13, p. 133 - 153, 2016.

_____. **Direitos Fundamentais e a questão da sustentabilidade:** reflexões sobre o Direito à saúde e a questão da qualidade da água para consumo humano. Revista FSA Eletrônica, v. 10, p. 133 - 163, 2013.

_____. **El Principio de Sostenibilidad y los Puertos:** a atividade portuária como garantidora da dimensão econômica e social do princípio da sustentabilidade. 2011. 451. f. tese – (Doctorado em Derecho Ambiental y Sostenibilidad de la Universidad de Alicante – UA). Espanha, 2011.

_____. GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. *In:* SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; GARCIA, Heloise Siqueira (org.) **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer** - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2014. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebooks>. Acesso em: 28 de maio de 2018.

_____. GARCIA, Heloise Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade**: uma análise do mínimo existencial ecológico. p. 57-58. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebooks>. Acesso em: 28 de maio de 2018.

GARCIA, Heloise Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **A Construção de um Conceito de Sustentabilidade Solidária:** Contribuições Teóricas para o Alcance do Socioambientalismo. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo Curitiba | v. 2 | n. 2 | p. 147 - 168 | Jul/Dez. 2016.

GARCIA, Marcos Leite. **Transnacionalidade, "novos" direitos fundamentais e UNASUL**: novas perspectivas para o século XXI. <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10619>. Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. PRUNER, Dirajaia Esse. **A questão terminológica dos Direitos Fundamentais e o Trânsito à Modernidade**. Revista Jurídica (FIC), v. 1, n. 42, p. 327-348, 2016.

GETTEL, Raymond G. **Historia de las Ideas Politicas**. V. 1. Mexico: Ed. Nacional, 1951.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**. O futuro da politica radical. GIUFFRIDA, Roberto (a cura di). AMABILI, Fabio (cordinato da). **Diritto Europeo Dell'Ambiente.** G. Giappichelli Editore. Torino, 2012.

GIUFFRIDA, Roberto (a cura di). AMABILI, Fabio (cordinato da). **Diritto Europeo Dell'Ambiente.** G. Giappichelli Editore. Torino, 2012.

GIZ. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Disponível em: <https://www.giz.de/en/worldwide/germany.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. GEF. Disponível em: <https://www.thegef.org/about/funding>. Acesso em: 19 jul. 2018.

GLOBAL GOVERNANCE. **Drawing Insights from the Environmental Experience.** Cambridge; Londres: The MIT Press, 1997.

GOÉS, Guilherme Sandoval. Neoconstitucionalismo e dogmática pós-positivista. In: BARROSO, Luís Roberto. (Org.) **A reconstrução democrática do direito público no Brasil.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

GOIÁS. Secretaria Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, Cidades, Infraestrutura e Assuntos Metropolitanos. Disponível em: <http://www.secima.go.gov.br/post/ver/206655/conheca-a-historia-das-convencoes-mundiais-sobre-o-clima.> Acesso em: 29 mar. 2018.

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

GÓMES-HERAS, José Maria García. **El problema de uma ética del'médio ambiente'**. In GÓMES-HERAS, José Maria García. Ética del Medio Ambiente: Problema, perspectiva, história. Madrid: Tecnos, 1997.

GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e regimes Internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011.

_____. Soberania, globalização e direitos humanos. In DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Coord.). **Globalização e soberania.** Curitiba: Juruá, 2004.

GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUALAZZI*,* Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: RT, 1991.

GUIMARÃES, Isaac Sabbá. **Globalização, Transnacionalidade e os Contornos de uma Democracia**. Artigo publicado na Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 28, n. 1: 129 - 152, jan./jun. 2012.

HABERMAS, Junger. **Nos limites do Estado**. 4 Mais, Caderno especial, p. 5. Folha de São Paulo. São Paulo, 18 de jul. 1999.

_____. **O Estado nacional tem um futuro?** *In:* HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: estudos de teoria política. 2. ed. Título original: Die Einbeziehung dês Anderen - Studien zur politischen Theorie. Tradução de: George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **A constelação Pós-nacional:** ensaios políticos. Título Original: Die postinationale Politshe Essays. Tradução Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Era das transformações**. Título original: Zeit der Übergänge. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – Uma breve história da humanidade**. Título original: Sapiens - A Brief History of Humankind. Tradução: Janaina Marcoantonio. 10. ed. Porto Alegre: L&PM, 2016.

HAWKING, Stephen. **Uma Breve História do Tempo**: **do Big Bang aos Buracos Negros**. Título original em ingles "A Brief History of Time: From the Big Bang to Black Holes". Tradução de Maria Helena Torres. Rio de Janeiro: Rocco, 1988.

HAYEK, Fredrick August. **O Caminho da servidão.** Tradução de Anna Maria Copovilla. Jose Ítalo Stelle, Liane de Morais Ribeiro. 5. Ed. Título original: The road to serfdom. Rio de Janeiro: Instituo Liberal, 1990.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Título original: Staatslehre. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Formas e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Título original: Leviathan, or The Matter, Form and Power of a Commonwealt Ecclesiatical and Civil. Tradução: Rosina D'Angina. Martin Claret, 2009.

HOMERO. **Ilíada**. Exemplar da Harvard College Library, digitalizado por Google, disponível no Google Books. Texto integral da Ilíada. Trad.: Odorico Mendes. Ver. e digit.: Sálvio Nienkötter. Disponibilizado na web pelo grupo Quatro Contra Tróia. Versão para eBook. Cambridge (MA), USA, 2009.

HOUAIS, Antonio. **Dicionário Houais da língua portuguesa**. 1 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **A Prática da Sustentabilidade:** Desafios vividos por agentes da Governança. Série Experiências em Governança Corporativa. Coordenação: Cibele de Macedo Salviatto e Carlos Eduardo Lessa Brandão. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

_____. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4 ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

_____. **Governança Corporativa**. Disponível no site: <http://www.ibgc.org.br>. Acesso em: 17 mar. 2017.

_____. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/index.php/ibgc/o-ibgc/proposito-e-valores>. Acesso em: 26 fev. 2018.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Tradução de Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Acadêmica, 1993.

INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**. Alfragide, Portugal: Teorema, 2010.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO. ISO 14001, ISO 14010, ISO 14011, ISO 14012, ISO 14015, ISO 19011, ISO 14020, ISO 14021, ISO 14024, ISO 14025 – Princípios, Estrutura, Gestão Ambiental e Rotulagem Ambiental. Disponível em: <https://www.iso.org/home.html>. Acesso em: 15 maio 2018.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. (INTOSAI). Disponível em: <http://www.idiconmunity.org./3i>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. INTOSAI. <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>. Acesso em: 16 jun.2017.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/secretaria-general.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_400> Acesso em: 18 maio 2018.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/news.html>. Acesso em: 11 maio 2018.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/regional-organizations/eurosai>. Acesso em: 12 abr. 2018.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/>. Acesso em: 18 maio 2018.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>. Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/congresos.html>. Acesso em: : 16 jun. 2017.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion/secretaria-general.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/statutes/SP_Statuten_December_2016.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. INTOSAI. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/media/5435/wgea_rio20_report_summary_2012-portugesetr.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. INTOSAI. Disponível em: <http://www.intosai.org/news.html>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. INTOSAI. VII INCOSAI – Canadá, 1971 Anfitrión: EFS de Canadá – GAO - General Audit Office. Fecha: 8 a 16 de septiembre de 1971. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=VII+INCOSAI+–+Canadá%2C+1971>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. INTOSAI. WGEA. Disponível em: https://www.environmental-auditing.org/media/5435/wgea_rio20_report_summary_2012-portugesetr.pdf. Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. Disponível em: INTOSAI.<https://www.google.com.br/search?q=issai+niveis&oq=issai+niveis&aqs=chrome69i57.20282j1j7>. Acesso em: 18 maio 2018.

INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE. (IDI), agência da organização responsável pela promoção do desenvolvimento de competências das EFS, em cooperação com o **Comitê de Normas Profissionais** (PSC) e o Comitê de Capacitação (CBC) da Intosai Disponível em: <http://www.idiconmunity.org./3i>. Acesso em: 14 jun. 2018.

ISSAI. http://es.issai.org/acerca-del-marco-de-trabajo-issai. Acesso em: : 14 jun. 2018.

JANN, Werner. **Governance**. In: EICHHORN, Peter (Org.). Verwaltungslexikon, 3. ed. Aufl. Baden, p. 449-451, 2003.

JAPPUR, José. **Jurisdição do Tribunal de Contas**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n. 3. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 26 maio 2015.

JÁUREGUI, Gurutz. **La democracia planetária**. Oviedo: Ediciones Nobel, 2000.

JORNAL O ESTADÂO. Disponível em: <http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,cop-20-aprova-base-para-novo-acordo-climatico,1606843>. Acesso em: 29 mar. 2018.

JORNAL O GLOBO. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2016/noticia/2016/11/donald-trump-vence-hillary-clintonee.eleito-presidente-dos-eua.html>. Acesso em: 16 jun. 2017.

JUND, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2007.

KELSEN, Hans. **O que é justiça?** A justiça, o direito e a política no espelho da ciência. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. **Teoria geral do direito e do estado***.* Tradução de Luís Carlos Borges. 3 ed. São Paulo : Martins Fontes, 1998.

KISS, Alexandre Charles. **Patrimoine commun de l´humanité. Recueil des cours**. Collected Courses of the Hague Academy of Internacional Law, 1982 – tome 175 de la collection. Paris: Martinus Hijhoff, 1982.

KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. Título original: World Order. Trad. Cláudio Figueiredo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Rev. Adm. Pública vol. 40. n.3. May/June 2006. Trad. do original alemão: Elizabeth Lemcke. Contribuições à tradução: Alessandro Pinzani (UFSC) e Mário L. Rollof (Esag).

Revisão técnica (lingüística): Ulf G. Baranow, Decigi/UFPR. Apoio: Sociedade Alemã para a Pesquisa (DFG) e Esag/Udesc. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KI-ZERBO**,** Joseph. **Compagnons du Soleil, Anthologie des grands textes de l'humanité**. Paris: Ed. La Découverte/UNESCO, 1992. Disponível em: <http://www.fondationkizerbo.org/catalogue/format_liste.php?lang=fr&onglet=0&link=O&format=bref&sort=Date%20DESC&Chp3=HOMME+ET+NATURE>. Acesso em: : 10 jun. 2017.

KRITSCH, Raquel. **Rumo ao Estado moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores**. Revista de sociologia e política, Curitiba, n. 23, p. 103-114, nov. 2004.

LAMB, Ursula. **A Navigator´s Universe**: The Libro de Cosmographia of 1538. Chicago: University of Chigago Press, 1972.

LANARI BO, João Batista. **Proteção do patrimônio na Unesco**: ações e significados. Brasília: Unesco, 2003.

LASTARRIA, J. V. **Leçons de Politique Positive**. E. Denne, Éditeur. Paris, 1879.

LATA, Miguel Moreno. **Genesis, Evolução e Tendências do Paradigma do Desenvolvimento Sustentável**. In QUESNAY, François. **Quadro econômico:** análise das variações de rendimento de uma nação. 3 ed. Tradução de Teodora Cardoso. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1958.

LATOUCHE, Serge. Reportagem de Francesca Santonini, publicada no jornalL'Unità, 06-07-2016. Trad.: Moisés Sbardelotto. Publicada pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: https://www.ufjf.br/ladem/2013/10/07/serge-latouche-precursor-da-teoria-do-decrescimento-defende-uma-sociedade-que-produza-menos-e-consuma-menos/>. Acesso em: : 19 ago 2017.

_____. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Título original: Petit Traité de la Décroissance Sereine. Tradução Victor Silva. São Paulo: Edições 70, 2011.

LE PRESTE, Philippe; MARTIMORT-ASSO, Benoit. **A reforma da Governança Internacional do meio ambiente**: os elementos do debate. *In:* VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Org.). Proteção Internacional do meio ambiente. Brasília: Unitar; UniCEUB; UnB, 2009.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

_____. **Saber Ambiental:** Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder. Tradução de Lúcia M. E, Horth. Petrópolis: Vozes, 2006.

_____. **Aventuras da Epistemologia Ambiental.** Rio de Janeiro: Garamund, 2004.

LEFRANE, Jean. **Compreender Nietzsche**. Título original: Understanding Nietzsche. Petrópolis: Vozes, 2005.

LEGIFRANCE. <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>. Acesso em: : 24 de maio 2018.

LEITE, Flamarion Tavares. **10 Lições sobre Kant.** 5. Ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet:** em direção a uma ciberdemocracia planetária. 2. Ed. São Paulo: Paulus, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LÉVY, Pierre. **A conexão planetária**: o mercado, o ciberespaço, a consciência. https://vivenciaspedagogicas.wordpress.com/2011/11/23/o-que-e-ser-planetario/**.** Acesso em: 27 fev. 2018.

_____. **A conexão planetária**: o mercado, o ciberespaço, a consciência. São Paulo: Editora 34, 2001.

_____. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.

_____. **Ciberdemocracia**: ensayo sobre filosofia política. Barcelona: Editorial UOC, 2002.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1979.

LÖFFLER, Elke. Governance: **Die neue Generation von Staats**-und Verwaltungs-modern-isierung. Verwaltung + Management. v. 7, n. 4. 2001.

LONGO, Walter. **Marketing e Comunicação na Era Pós-Digital:** as regras mudaram. São Paulo: HSM do Brasil, 2014.

LOPES, I. V. **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo** – Guia de Orientação FGV. Coordenação-geral Ignez Vidigal Lopes. Rio de Janeiro, 2002.

LOS MONTEROS, Javier Espinosa de; ORÓNEZ, Jorge. **Los Derechos Sociales en el Estado Constitucional.** Valencia: Edita Tirant Lo Blanch, 2013.

LOVELOCK, James. **A Teoria de Gaia.** Disponível em: <http://www.jameslovelock.org/>. Acesso em: : 03 abr. 2018.

LÖWY, Michael. **Ecosocialismo**: **la alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista**. Titulo original: Écosocialisme, L'alternative radicale à la catastrophe écologique capitaliste. Tradução do francês por Mª. Luisa Veuthey. Madri: Biblioteca Nueva, 2012.

LUÑO, Antonio E. Pérez. ***Los Derechos Fundamentales.*** Undécima Edition. Madrid: Tecnos, 2013.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. **Jurisprudência Brasileira e Transnacionalidade**: Uma Análise do Transjudicialismo. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2009.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MALVEZZI, Mariana. **Política Identitária Verde: uma questão de emancipação.** Tese de Doutorado apresentada à PUC – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo: 2011.

MANCINI, Pasquale Stanislao. **Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti**. Torino: tipografia Eredi Botta, 1851.

MANZINI, Ezio & BIGUES, Jordi. **Ecologia y Democracia.** Barcelona: Icaria, 2000.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. Bauru: Edipro, 1994.

_____. **O Príncipe.** São Paulo. Martin Claret, 2002.

MARANHÃO, Jarbas. **Tribunal de Contas e Poder Judiciário.** Brasília, Revista de Informação Legislativa. Ano 27, n. 107. p. 161-164. jul./set. 1990.

MARGUÉNAUD, Jean-Pierre, Michel Prieur, Gérard Monédiaire, Julien Bétaille, Bernard Drobenko, Jean-Jacques Gouguet, Jean-Marc Lavieille, Séverine Nadaud et Damien Roets. **Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux.** Paris: Revue Européenne de Droit de l'Environnement (REDE), 2008.

MARTÍN MATEO, Ramón. La revolución ambiental pendiente. *In:* PIÑAR MAÑAS, José Luis. **Dessarrollo Sostenible u protección del medio ambiente.** Madrid: Civitas, 2002.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da Economia Política**. Tradução de Maria Helena Barreiro Alves. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARZOCHI, Samira Feldman. **Greenpeace: mundialização e política**. 1. ed. Rio de Janeiro: Beco do Azogue, 2013.

MATOS, Maria Auxiliadora Bernardo de. **Cartilha de Educação Ambinetal**. 2. ed. Idealizador e Corrdenador Conselheiro Júlio Assis Corrêa Pinheiro. Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2018.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Desenvolvimento humano e proteção social em um contexto de crescente interdependência. In OLIVEIRA, Odete Maria de. (Org.) **Configuração dos humanismos e relações internacionais:** ensaios. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2008.

MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W**. The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind.** New York: Universe Books, 1972.

_____. MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W. **Limites do crescimento: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo; Perspectiva; 1972.

MEBRATU, D. **Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review**. p. 493-520. Environment Impact Assessment Review. v. 48. New York: Ensevier Science, 1998.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. 7. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEIRELLES FILHO, João. **O Livro de Ouro da Amazônia**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Público**: Tratados e Convenções. 3. ed. Rio de Janeiro: Renes, 1976.

MELO, Fabiano. **Direito Ambiental.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos de Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.

MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais. a. 81, v. 685, p. 7-14, nov. 1992.

MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho de. **Tribunal de Contas e patrimônio ambiental: um novo paradigma de controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
MIGLINO, Arnaldo. **Uma comunidade mundial para a tutela do ambiente** (para Paulo Márcio Cruz). Revista Archivo Giurídico, v. CCXXVII, fascicolo IV, 2007.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade.** Tradução e prefácio de Alberto da Rocha Barros. Apresentação de Celso Lafer. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

MILLER JR, G Tyler. **Ciência ambiental**. Tradução da 11ª ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2006.

MINOGUE, Kenneth. **Política** – uma brevíssima introdução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 3. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. Título original: De l' Espirit des lois. São Paulo: Martin Claret: 2010.

_____. **O Espirito das Leis.** Tradução de Pedro Vieira Mota. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

MOTA, Carlos Guilherme. **Descoberta da América**: As viagens de Cristóvão Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia/descoberta-da-america-as-viagens-de-cristovao-colombo.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORATO LEITE, José Rubens. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MORE, Thomas. **A utopia**. Título original: Utopia. Tradução de Jefferson Luis Camargo e Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MOREIRA, Assis. **Os riscos da governança global**. Valor Econômico. Caderno EU & Fim de Semana. p. 4-9, 4, 5 e 6. São Paulo: jun. 2010.

MOREIRA, Maria do Céu Couto. *in* Artigo: **os 70 anos da Corte de Contas de Minas Gerais**. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, ano XXIII, n. 3. Belo Horizonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais, 2005.

MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. **O Livro de Ouro do Universo**. 2. ed. Rio de Janeiro: HarperCollins Brasil, 2016.

MUNCH, R. "Globale Dynamik, Lokale Lebenswelten". Frankfurt, 1998.

MYRDAL, Gunnar. **O Estado do Futuro**. Título original: Beyond the Welfare State. Tradução de Affonso Blacheyre. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de Direito Financeiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

NET NATURE. Wordpress. **Projeto Digital Behaim**. Disponível em <https://netnature.wordpress.com/2017/07/03/o-globo-terrestre-mais-velho-erdapfel-ou-terra-maca-feito-em-1492/>. Acesso em: 28 fev. 2018.

NICGORSKI, Walter. <Cicero and the Natura Law>. **Natural Law Rights, and American Constitutionalism Law.** Published 2011 by the Witherspoon Institute. p. 3. Disponível em: <http://www.nlnrac.org>. Acesso em: 21 maio 2018.

Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques. AFROSAI. Disponível em: <http://www.afrosai.org/fr/page/membres>. Acesso em: 28 abr. 2018.

_____. Disponível em: <http://www.afrosai.org/po/page/apresenta%C3%A7%C3%A3o-de-afrosai>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. Disponível em: <http://www.afrosai.org/po/page/grupo-de-trabalho-de-auditoria-ambiental>. Acesso em: 28 de abr. 2018.

_____. Disponível em: http://www.afrosai.org/sites/default/files/ContentNonpaginer/statuts_afrosai.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

Organisation for Economic Cooperation And Development. Disponével em: <http://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 7 jul. 2018.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/cooperacion-tecnica/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. OLACEFS. Disponível em: <http://www.olacefs.com/historia/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. OLACEFS. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. OLACEFS. Disponível em: <http://www.olacefs.com/presidencia/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. OLACEFS. **Curso de Planejamento de Auditoria**. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Título original: Curso de Planificación de la Auditoria Olacefs. Tradução: Gabriel R. de La Torre. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2012.

_____. OLACEFS. Disponível em: <http://www.olacefs.com/buena-gobernanza-ctpbg/>. Acesso em: 21 de jul. 2018.

OLIVEIRA, H. Risler de *et al*. **Amazônia e a cobiça internacional**. Trabalho de pesquisa de propriedade da Loja Maçônica Grande Oriente de Rondônia. Porto Velho, 2001.

OLIVEIRA, Marques. **A força do direito e os limites da lei**. Belém: CEJUP, 1987.

OLIVIEIRO, Maurizio. **Reflexões sobre o Direito Transnacional**. Novos Estudos Jurídicos (On-line). v. 17. P. 18-28, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 2 de jun. 2018.

_____. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cop21/>. Acesso em: 30 março 2018.

_____. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/em-declaracao-final-da-cop22-paises-prometem-avancar-na-implementacao-do-acordo-de-paris/>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/about-un-environment>. Acesso em: 07 abril 2018.

_____. Disponível em: <ww.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. A Agenda 2030. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 29 abril 2018.

_____. Carta do Direito e Deveres Econômicos dos Estados, proclamada em 1972. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 02 de jun. 2018.

_____. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/03/Rio+20_Futuro_que_queremos_guia.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Brasília: UnB, 1998.

_____. Disponível em: https://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/26496. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 03 jun. 2018.

_____. Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 430 p. Título da obra em Inglês: “Our commun future”. Oxford/New York, Oxford University Press, 1987.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarollo. **Nuestro futuro común.** Madrid: Alianza Editorial, 1992.

ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR y Asociados (EFSUR). Disponível em: <http://efsur.org/content/quienes-somos>. Acesso em: 13 de jul. de 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – INTOSAI. Working Group on Environmental Auditing – WGEA. **Auditores em biodiversidade; orientações para as entidades de fiscalização superiores.** Tradução do Tribunal de Contas da União. Brasília: INTOSAI, 2007/2008.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. 8ª edição. **Reinventando o governo**. Brasília: Editora MH Comunicação, 1992.

OST, François. **A natureza à margem da lei:** a ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

OTCA. <http://otca.info/portal/index.php?p=index>. Acesso em: 13 jun. 2018.

OXFORD. New York. **Our commun future**. Oxford University Press, 1987.

PACIFIC ASSOCIATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. PASAI. Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/regional/>. Acesso em: 1º maio 2018.

_____. PASAI. Disponível em: <https://www.pasai.org/about-pasai/>. Acesso em: 29 abr. 2018.

_____. PASAI. Disponível em: <https://www.pasai.org/members-map>. Acesso em: 29 abr. 2018.

_____. PASAI. Disponível em: https://www.pasai.org/review-high-quality-performance-audits-pacific/>. Acesso em: 29 abr. 2018.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. TJPA. Apelação Cível nº 99.005452-6. Relator Desembargador Antônio de Pádua Lima Montenegro. Boletim Informativo [do] Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. a. 04. n. 18. João Pessoa, MPC, 2000.

PARDINI, Frederico. **Tribunais de Contas: órgão de destaque constitucional**. Tese (Doutorado em direito público). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1997.

PARRADO, Salvador. **El Análisis de la Gestión Pública**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. (Coord.). **Primeiros Ensaios de Teoria do Estado e da Constituição.** Curitiba: Juruá, 2010.

_____. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

_____. Alexis de Tocqueville: percepção jurídica e política da Revolução Francesa. **Direito, estado, Sociedade**. n. 35. p. 42-70. Rio de Janeiro: julho-dezembro 2009.

PAZ, Viviane Candeia. **Neoliberalismo e Transnacionalidade: notas sobre o impacto na soberania estatal no mundo contemporâneo.** Revista da Unifebe (Online) 2012; 11 (dez): pp. 253-265.

PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio. **Lecciones de Derechos Fundamentales**. Madrid: Dykinson, 2004.

PENA-VEJA, A.P.V. **O despertar ecológico.** Edgar Morin e a ecologia complexa. Rio de Janeiro: Garamund, 2003.

PEREZ JUNIOR, J.H. et al. **Auditoria das demonstrações contábeis**. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2007. p. 23.

PÉREZ-LUNO, Antonio Enrique. **La cidadania em las Sociedades multiculturais**. In PIERIK, Roland. **Globalization and Global Governance**: A Conceptual Analysis. In: W. P. Heere. (Ed), From government to governance: The Growing Impact os Non-State Actors on the International and European Legal System. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PIERIK, Roland. Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis. In: W. P. Heere. (Ed), **From government to governance:** The Growing Impact os Non-State Actors on the International and European Legal System. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 454-462.

PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. Tese de Doutorado. Itajaí (SC), fevereiro de 2014.

PILLON, José Joaquim. **Amazônia: último paraíso terrestre**. Santa Maria: Palloti, 2002.

PINTO Ferreira, Luís. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed. v. I. Rio de Janeiro: José Konfino, 1957.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Direito adquirido e ordem pública:** segurança jurídica e transformação democrática. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PLATA, Miguel Moreno. **Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sosntenible.** Mexico: Miguel Angel Porrua Editor, 2000.

PLATÃO. **As Leis.** Tradução de Edson Bini (USP). São Paulo: Edipro, 1999.

_____. **Fedro**. Título original Φαῖδρος. Introd. de James H. Nichols Jr. 1 ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2016.

POLÍBIO. **The Histories***.* Cap. 3. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Tomo I. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1936.

POPPER, Karl R. **Em busca de um mundo melhor**. Título original: Au der Suche nach einer besseren Welt-Vortrãge und Aufsãtze aus dreissig Jahren. Tradução de Milton Camargo Mota. São Paulo; Martins, 2006.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 2 ed. Salvador: Editora Jus Podivm 2010.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'Environnement, in droit**. ed. Limoges: Eyrolles, 2007.

_____. **Mondialisation et Droit de l'Environnement**. Actes du 1º Seminaire International de Droit de l'Environnement: Rio + 10. Rio de Janeiro, 24-26 avril 2002.

PONTÍFICIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE POÇOS DE CALDA. Disponível em: <https://www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/revista/artigos/v4n2/v4n2a5.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2018.

REAL FERRER, Gabriel. **El Derecho Ambiental y el Derecho de La Sostenibilidad.** In PNUMA. Programa Regional de capacitacion em derecho y políticas ambientales. 2008. Disponível em: http://www.pnuma.org/deramb/documentos. Acesso em: 20.05.2015.

_____. **La construcción del derecho ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ. 2014. vol. 18. n. 3. p. 349. Disponível em: www.univali.br/periódicos.

_____. **La construción del derecho ambiental**. Revista Arazadi de Derecho Ambiental. Pamplona, Espanha, n. 1. P. 73/93, 2002.

_____. **Sostenibilidad y Transformaciones del Derecho**. *In* Souza, Maria Cláudia da Silva Antunes; Garcia, Denise Shmitt Siqueira (org.) Direito Ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. Univali: E-book, 2014.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas.** Título original: Jürgen Habermas. Tradução Vilmar Schneider. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012.

REGAN, Tom. **O caso dos direitos dos animais**. São Paulo: Pensata Animal, n. 15, set. 2008. Revista eletrônica. Disponível em <www.pensataanimal.net>. Acesso em: 17 maio de 2015.

RÉMOND, René. Introdução **à história de nosso tempo:** O Antigo Regime e a Revolução (1750-1815). Tradução de Frederico Pessoa de Barros. São Paulo: Cultrix, v. I, 1974

REPÓRTER TERRA. Disponível em: <http://www.terra.com.br/reporterterra/greenpeace/raiox.htm>. Acesso em: 17 maio 2017.

RIBEIRO, M S. **Os créditos de carbono e seus efeitos contábeis**. Ribeirão Preto: USP, 2006. Tese (Livre docência apresentada à Faculdade de Economia), FEA, Universidade de São Paulo, 2006.

RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática**: La carrera hacia uma consciência global em um mundo em crisis. Madrid: Paidós, 2010.

_____, **La era del acesso**: **la revolución del la nueva economía**. Tradução J. Francisco Álvares y David Teira. Barcelona: Paidós, 2000. Título original: The Age of Acess.

_____. **La terceira revolución industrial**. Título original: The Third Industrial Revolution. Tradução Albino Santos Mosquera. Título em português: A Terceira revolução industrial. Barcelona: Paidós, 2011.

RIO DE JANEIRO. Trirbunal de Contas do Município. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Destaques.aspx?group=Conselheiros>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Município. TCM-RJ. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1695/ArtigoLuizHenriqueLima.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Município. TCMRJ. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Destaques.aspx?group=Conselheiros>. Acesso em: 13 jun. 2018.

RODRIGUES, Denielle Tetü. **O direito e os animais**: **uma abordagem ética, filosófica e normativa**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2008.

RONDÔNIA. **Legislação Básica do TCE-RO**. Resolução Administrativa nº. 005/TCER-96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia). Porto Velho: TCE-RO, 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. TCERO. Processo n. 3099/2013, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno no dia 07.11.2013. TCERO. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 08 out. 2017.

_____. TCERO. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/index.php/tce-ro-lanca-para-o-cidadao-o-aplicativo-to-no-controleopine-ai/>. Acesso em: 23 maio 2018.

_____. TCERO. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. TCERO. Manual de Auditoria Financeira. Porto Velho-RO, 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. TCERO. PROFAZ: Projeto de Modernização e Governança das Fazendas Municipais do Estado de Rondônia e do Desenvolvimento Econômico-Sustentável. Coordenador Geral: ALVES, Benedito Antonio Alves. Lei Estadual nº 4.222, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/index.php/transicao-na-coordenacao-do-profaz-e-destacada-durante-reuniao-no-tce/>. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. TCERO. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>.Acesso em: 08 out 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoviewconfirm.jsfn>. Acesso em: 08 out. 2015.

ROSAS, Roberto. **Aspectos jurisdicionais na competência dos Tribunais de Contas**. Revista dos Tribunais de Contas do Distrito Federal. Brasília, n. 1, 1975.

ROSSI, Clóvis. http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/02/caderno_especial/3.html>. Acesso em: 27 fev. 2018.

ROTA, Demétrio Loporeta. **Los princípios de Derecho ambiental**. Madrid: Civitas, 1998.

ROUSSEAU, J. J**. Le Contrat Social.** In: Oeuvres completes, tome III. Collection “Pléíade”. Paris: Gallimard, 1757.

_____. **Do Contrato Social**. Disponível em: <http://www.amazon.com.br/Do-Contrato-Social-ebook/dp/B00AGZDZS/ref=pd_rhf_gw_p_t_1_PJVB>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **O Contrato Social.** Princípios de Direito Político. Título original: Du Contrat Social. Tradução de Antônio de P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro. [s.d.].

SABINO, Fernando. <https://www.pensador.com/fernando_sabino_poemas/>. Acesso em: : 31 maio 2018.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. **Os resultados da cúpula da terra**: promovendo o processo. Seminário "São Paulo após a Eco 92" São Paulo. Anais. São Paulo: Fundap, 1997.

SACHS, Jeffrey. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015.

SADELLER, Nicolas de. **Environment Principles**: from Political Slogans to Legal Rules. Oxford: Oxford Univesity Press, 2002.

SALOMON, Lester. **A emergência do terceiro setor**: **uma revolução associativa global**. Revista de Administração. v. 33, n. 1, jan./mar. pp. 5-11. São Paulo, 1998.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Governança Eletrônica no Brasil: Limites e Possibilidades Introduzidos pelo Orçamento Participativo na Internet**. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/156/172>. Acesso em: 17 jan. 2018.

SÁNCHES, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental:** Conceitos e Métodos. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SANTILLI, Juliana. **O sociambientalismo na Constituição brasileira.** São Paulo: Peirópolis, 2005.

_____. **Socioambientalismo e Novos Direitos.** São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia:** criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. DADOS – Revista de ciências sociais. v. 40. N. 21. 25/10/2006. Rio de Janeiro, 1997.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. TCESP. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. n. 73, publicada em outubro de 1993.

_____. Tribunal de Contas do Município. TCMSP. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/91/62>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Bolsa de Valores do Estado de São Paulo. BOVESPA. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/listagem/acoes/segmentos-de-listagem/sobre-segmentos-de-listagem/>. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. Disponível em: http://www.bmfbovespa.com.br>. Acesso em: 16 de jun. de 2018.

_____. Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros. (BM&FBovespa). Disponível em: http://www.bmfbovespa.com.br>. Acesso em: 16 de jun. de 2018.

_____. Revista do Tribunal de Contas do Estado. n. 73, publicada em outubro de 1993.

_____. Tribunal de Contas do Município. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/91/62>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SATO, P. **Como funcionam os Créditos de Carbono?** *In*: Revista Nova Escola. Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/ciencias/fundamentos/como-funcionam-creditos-carbono-471948.shtml. Acesso em: 16 mai 2018.

SAÚDE ANIMAL. Disponível em: <http://www.saudeanimal.com.br/curiosidades-animais.htm>. Acesso em: 17 mar. 2017.

SCHIMIT, Carl. **Teoria de la Constitución**. Título original: Verfassungslebre. Versión española de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

SCHUENEMANNA, Verena J.; BOSB, Kirsten; DEWITTEC, Sharon; SCHMEDESD, Sarah; JAMIESONB, Joslyn; MITTNIKA, Alissa; FORRESTB, Stephen; COOMBESE, Brian K.; WOODFG, James W.; EARNEH, David J. D.; WHITEI, William; KRAUSEA, Johannes, and POINARB, Hendrik N. **Targeted enrichment of ancient pathogens yielding the pPCP1 plasmid of Yersinia pestis from victims of the Black Death**. Edited by Francisco Mauro Salzano, Instituto de Biociências, Porto Alegre, RS, Brazil, and approved July 22, 2011 (received for review March 30, 2011). p. 1 - 7.

SCOTTI, Marcos. **Como ser sustentável no Brasil?** Instituto Nacional de Educação Ambiental. Disponível em: http://inean.com.br?sustentabilidade/. Acesso em: 19 ago. 2017.

SHERIDAN, Patrícia. **Compreender Locke**. Título original: Lock: a guide for the perplesed. Tradução Vilmar Schneider. Petrópolis: Vozes, 2013.

SHERIDAN, Patrícia. **Locke: A Guide for the Perplexed**. London: Continuum International Publishing Group, 2010.

SICHEL, E. **O Renascimento**. Tradução de I. M. Damasceno. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico.** Academia de Letras Jurídicas. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

SIEYÉS, Emanuel Joseph. **A constituinte burguesa** (qu'est-ce que le tiers état?). Tradução de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. vol I e II. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA**,** José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais:** conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. v. I. Tradução de Alexandre Amaral Rodrigues e Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica.** Porto Alegre: Unidade Editorial da Prefeitura, 1997.

SOUZA, Adrianne Mônica Oliveira Souza. **Auditoria em Programas Governamentais:** a experiência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de e Heloise Siqueira Garcia; et al. Ebook**. Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: Univali, 2014.

_____. **Breve contextualização acerca da história do Direito Ambiental internacional** e a sua fundamentalidade no Direito Constitucional brasileiro em busca da promoção do desenvolvimento sustentável. Direito Ambiental, v. 2015, p. 1-11. Itajaí: Univali editora, 2015.

_____. **Globalization, Global Governance, and Challenges to Contemporary Constitutionalism**: The (Trans) Constitutional Perspective and the Dialogue Among Jurisdictions. University of Baltimore Journal of International Law, v. IV, p. 1-24, 2016.

_____. GARCIA, Denise Shmitt Siqueira. Sostenibilidad, transnacionalidad y trasnformaciones del Derecho. Revista de Derecho Ambiental. Buenos Aires: Abeledo Perrot. n. 32, octubre-diciembre 2012, p. 65-82; y en Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Denise Shmitt Siqueira Garcia (Orgs.) **Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, E-Book. Itajaí: Univali editora, 2013.

_____. MAFRA, Juliete Ruana. GARCIA, Heloise Siqueira. A sustentabilidade no alumiar de Gabriel Ferrer: reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira (Orgs). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: UNIVALI, 2014.

SPINOZA. **Tratado Político**. Título original: Tractatus Politicus. Tradução de José Perez. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1968.

STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. In: CRUZ, Paulo Márcio: STELZER, Joana (Orgs.). Direito e Transnacionalidade. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. **União europeia e supranacionalidade**: desafio ou realidade? 2. ed. 5. tir. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

STOBER, Ralf. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Limonad, 2001.

STOKKE, Olav Schram. Regimes as Governance Systems. In: YOUNG, Oran R. (ED). **Global Governance**. Drawing Insights from the Environmental Experience. Cambridge. p. 27-63. Londres: The MIT Press, 1997.

STRUTZEL, Tércio. **Presença Digital:** Estratégias Eficazes para posicionar sua marca pessoal ou corporativa na Web. Rio e Janeiro: Alta Books, 2015.

THOREAU, Henry David. **Walden ou a Vida nos Bosques**. Tradução de Astrid Cabral. 7. ed. São Paulo: Novo Século, 2007.

TIMMERS, Hans. **Governança no Setor Público**. Título original: Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how? Artigo. In: 9th fee Public Sector Conference. Netherlands. Ano: 2000.

_____. **Government Governance**: Corporate governance in the public sector, why and how? *In*: 9th fee Public Sector Conference. Netherlands. Artigo. Ano: 2000. In <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: : 06 set. 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América.** Livro I – Leis e Costumes. Tradução de Eduardo Brandão. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. **A Democracia na América.** Livro II – Sentimentos e Opiniões. Tradução de Eduardo Brandão. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

TOMÁS DE AQUINO. Do Reino ou do Governo dos Príncipes ao Rei de Chipre. In: **Escritos Políticos**. 1997.

TOMASSINI, Luciano. **Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina**. In: FLÓREZ, Fernando Carrillo (editor). Democracia em déficit. Gobernabilidad y desarollo em América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarollo, 2001.

TÖPFER, Klaus. **Solidariedade e responsabilidade global pelo meio ambiente e pelo desenvolvimento.** In: A política ambiental da Alemanha a caminho da Agenda 21. Tradução e revisão de SPERBER S. C. Ltda. Centro de estudos. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1992.

TRINDADE, Antônio Augusto Cansado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. (UNFCCC). Disponível em: <https://unfccc.int/meetings/bali_dec_2007/meeting/6319.php>. Acesso em: 29 de mar. 2018.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. (UNICEF). Disponível em: <http://www.unicef.pt/artigo.php?mid=18101110&>. Acesso em: 28 fev. 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1997**. Chapter Four. Globalization - poor nations, poor people. New York: Oxford University Press, 1997.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. GLOBAL ISSUES: GOVERNANCE. United Nations – UN. Disponível em: <http://un.org/en/globalissues/governance>. Acesso em: 21 fev. de 2018.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. Disponível em: https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf. Acesso em: 16 jun. 2017.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. Economic And Social Council (ECOSOC). Resolução 31/1996. 49th Plenary Meeting. 25 July 1996.

_____. PNUD. Agenda 2030. ODS. O Objetivo 2. Fome Zero e Agricultura Sustentável.

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS. UNISINOS. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/538787-a-rota-para-uma-mudanca-climatica-imprevisivel>. Acesso em: 10 fev. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. US. Securities and Exchange Comission. Disponível em: <https://www.sec.gov/page/corpfin-section-landing>. Acesso em: 16 fev. 2018.

_____. USA. HISTORY. Disponível em: <https://seuhistory.com/hoje-na-historia/barack-obama-e-eleito-presidente-dos-eua-pela-primeira-vez>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. US. World Health Organization. Disponível em: <http://www.who.int/about-us>. Acesso em: 22 fev. 2017.

VAN BELLEN, Hans Michel. **Indicadores de sustentabilidade**. Uma análise comparativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

VATICANO. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. Carta ap. Octogesima adveniens (14 de Maio de 1971), 21: AAS 63 (1971), 416-417. Disponível em: <http://wwwvaticanlibrary.va. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. Insígnia Papal. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/elezione/stemma-papa-francesco.html>. Acesso em: 8 jul. 2018.

VEJA. Revista semanal. Edição de 3 de abril de 1996. São Paulo: Editora Abril, 1996.

_____. Revista semanal. Edição n. 1714, de 22 de agosto de 2001. Disponível em: <http:/veja.abril.com.br./220801/p_076.html>. Acesso em: : 19 de maio de 2018.

VILLASANTE, Tomas. **Las Democracias Participativas**. Madrid: HOAC, 2003.

VIOLA, Eduardo. **Confronto e legitimação**. (1970 a 1990). In: SVIRSKY, Enrique & CAPOBIANCO, João Paulo (orgs.). Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo: Instituto Socioambiental, Secretaria de Meio Ambiente, 1997.

WEBER, Max. **Ciência e política** – duas vocações. 9 ed. São Paulo: Cultrix, 1993.

_____. **Economia e Sociedade**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. v. I, 4 ed. Brasília: UnB, 2004.

WORKING GROUP ON ENVIROMENTAL AUDITING. WGEA. Disponível em: https://www.environmental-auditing.org/media/5435/wgea_rio20_report_summary_2012-portugesetr.pdf. Acesso em: 15 abr. 2018.

WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS. WGI. Frequently asked questions. The Wordl Bank, 2013. Disponível em: http://info.wordlbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq. Acesso em: 27 fev. 2018.

WILHELM, A. **Democracy in the digital age**. London: Routledge, 2000.

WOLF, Martin. **Will the Nation-State Survive Globalization? Foreign affairs.** Associate Editor and Chief Economics Commentator, Financial Times, London. This lecture is drawn from Why Globalization Works. New Haven and Connecticut: Yale University Press, 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina**. In Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2010.

_____. LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Os novos direitos no Brasil:** natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. In: FREITAS, Vitor Sousa. Os novos Direitos da Natureza: Horizontes a Conquistar. . p. 287-320. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Ômega, 1994.

WOODS, Ngaire. **The Chellenge of Good Governance**: for the IMF and the World Bank. Wordl develompment, v. 28, n. 5. p. 823-841. May 2000.

WORLD BANK. 1999. OP 4.01 Annex A. Washington: **World Bank Operational Procedures**, January 1999.

_____. **Governance and development**. Washington, DC: The World Bank, 1992. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>. Acesso em: 06 set. 2015.

_____. **Governance and Public Sector Management**. Poverty Reducion and Economic Management-PREM. The World Bank. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/PSGDataSheet.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Governance: **The World Bank's Experience**: Development in Practice. Washington, D.C.: The World Bank, 1994. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience. Acesso em: 21 de fev. de 2018.

WORLD CONSERVATION STRATEGY. **Living Resource Conservation for Sustainable Development**. Gland: IUCN, 1980.

WULF, Andrea. **A invenção da natureza: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt.** Título original: The invention of nature. Tradição de Renato Marques. 1 ed. São Paulo: Planeta, 2016.

YOUNG, Oran R. **International governance**: Protecting the Enveronment in a Stateless Society. Ithaca; Londres: Cornell University Press, 1994.

_____. Teoria do regime e a busca da governança global. In: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Orgs.). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar; UniCEUB; UnB, 2009.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **La pachamama y el humano**. Bueno Aires: Colihue: Ediciones Madres de Plaza del Mayo, 2011.

# ANEXOS

**TABELA I: PERCENTUAL DA ÁREA TERRESTRE PROTEGIDA POR PAÍS**

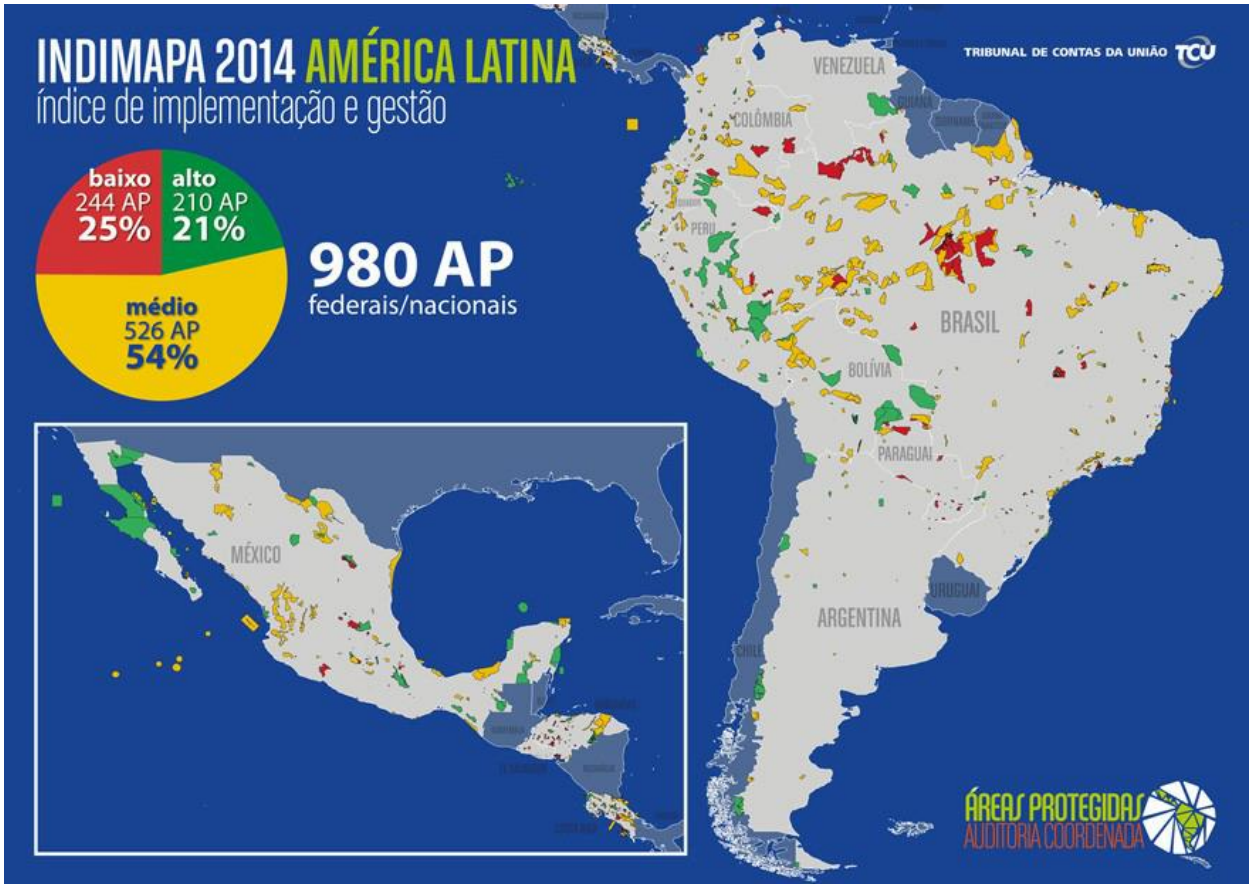
| País | Território Nacional (km²) | Número APs | AP terrestres (km²) | % de área terrestre protegida |
|---|---|---|---|---|
| **Brasil** | 8.515.767 | 1.966 | 1.460.918 | 17,2% |
| **Argentina** | 2.791.810 | 436 | 215.150 | 7,7% |
| **Bolívia** | 1.098.581 | 130 | 221.913 | 20,2% |
| **Colômbia** | 1.141.748 | 633 | 141.851 | 12,4% |
| **Costa Rica** | 51.100 | 168 | 13.286 | 26,0% |
| **El Salvador** | 21.041 | 72 | 5.260 | 25,0% |
| **Equador** | 256.370 | 50 | 50.150 | 19,6% |
| **Honduras** | 112.492 | 91 | 31.086 | 27,6% |
| **México** | 1.964.375 | 176 | 206.681 | 10,5% |
| **Paraguai** | 406.752 | 91 | 83.378 | 20,5% |
| **Peru** | 1.294.364 | 152 | 239.391 | 18,5% |
| **Venezuela** | 1.075.987 | 400 | 390.458 | 36,3% |
| **Total** | 18.730.387 | 4.365 | 3.059.523 | 16,3% |

Fonte: World Database on Protected Areas (WDPA), Informes Nacionais para a CDB e dados das EFS.

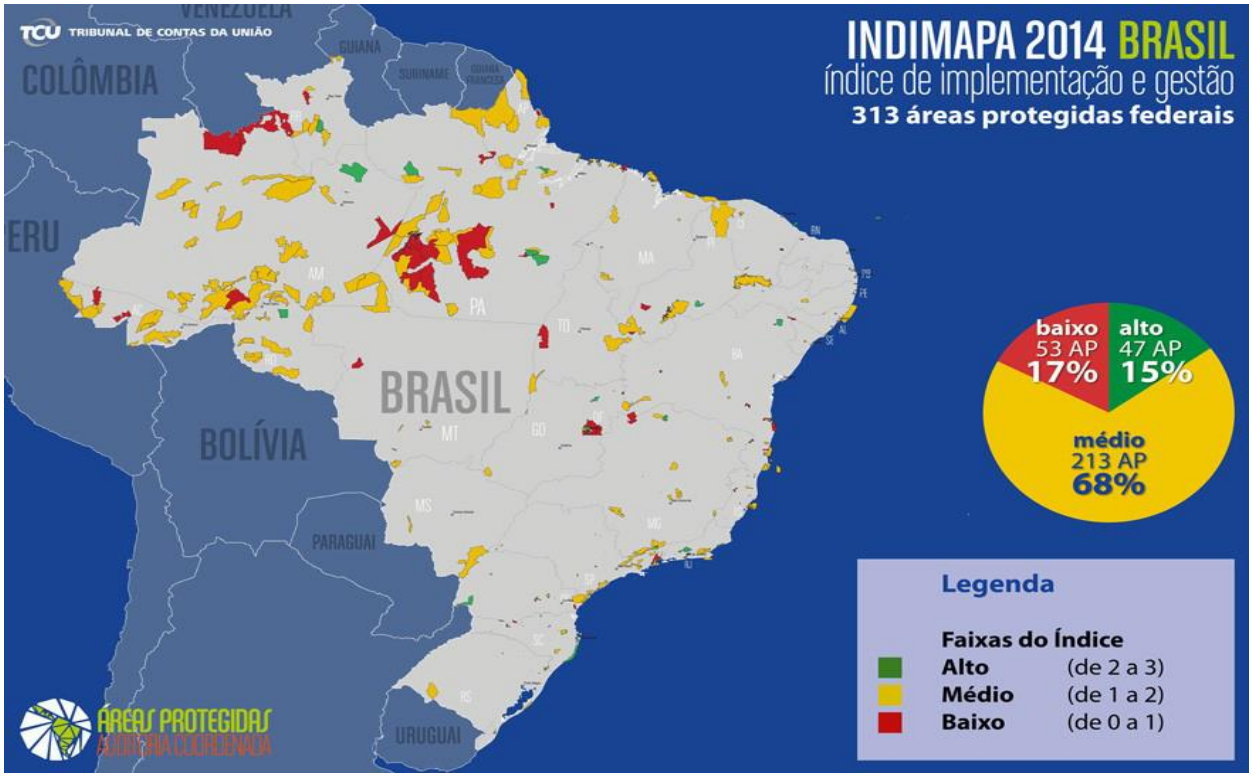
**TABELA II: ÁREAS PROTEGIDAS POR ESFERA DE GOVERNO NO BRASIL**

| Dados | Esfera Federal | Esfera Estadual | Esfera Municipal | Total |
|---|---|---|---|---|
| Quantidade de UCs | 954 | 779 | 197 | 1930* |
| Área de UCs (Km²) | 763.844 | 760.847 | 26.163 | 1.550.854** |
| Composição Continental | | | | 17,2% do território nacional brasileiro |
| Composição Marinha | | | | 1,5% do Mar territorial e da ZEE nacional |

Fonte: CNUC/MMA - www.mma.gov.br/cadastro_uc, atualizada em 27/10/2014, com Acesso em: 4/2/2015. *Há divergências entre os dados disponíveis no cadastro que apontam 2122 UCs, sendo 1966 terrestres e 156 marinhas. **Contabilizadas as áreas continentais e marinhas e não excluídas as sobreposições.




Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU




Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU