

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NACIONAL E TRANSNACIONAL A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

*NATIONAL AND TRANSNATIONAL ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY
GOVERNANCE EXPERIENCES AT THE COURT OF AUDITORS*

Carla Piffer¹

Benedito Antonio Alves²

RESUMO

O presente artigo tem como tema central a Governança da Sustentabilidade Ambiental, com abordagem quadripartida, consistente primeiramente nas concepções da Sustentabilidade Ambiental e sua importância para essa quadra da história da humanidade precipuamente no tocante à importância as Áreas de Preservação para a segurança climática da Terra; em segundo lugar, aborda a Governança Pública voltada à Sustentabilidade Ambiental a cargo das Entidades Fiscalizadoras Superiores, denominados Tribunais de Contas no ordenamento brasileiro; em terceiro, cuida do registro de uma experiência de Governança da Sustentabilidade Ambiental Nacional realizada nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia; por fim, em registra uma inovadora experiência de Governança da Sustentabilidade Ambiental Transnacional realizada nas Áreas de Preservação da América Latina, ambas feitas pelos Tribunais de Contas. Na fase de investigação foi utilizado o método indutivo, na fase de tratamento de dados o método cartesiano, e no relatório dos resultados foi empregada a base lógica indutiva.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Sustentabilidade Ambiental. Tribunais de Contas. Transnacionalidade.

ABSTRACT

This article has as its central theme the Environmental Sustainability Governance, with a four-part approach, consisting primarily in the conceptions of Environmental Sustainability and its importance for this block of human history, especially regarding the importance of Preservation Areas for the Earth's climate

¹ Pós-doutora pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Pós-doutora pela Universidade de Passo Fundo - UPF. Doutora em Diritto pubblico pela Università degli Studi de Perugia - Facoltà di Giurisprudenza- Itália. Doutora em Ciência Jurídica (UNIVALI). Mestre em Ciência Jurídica (UNIVALI). MBA em Direito da Economia e da Empresa/FGV. Professora Permanente dos Programas de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica - PPCJ - UNIVALI. Professora permanente do Mestrado Internacional Profissional em Direito das Migrações Transnacionais - UNIVALI. E-mail: carlapiffer@univali.br

² Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Mestre em Direito do Estado pela Universidade de Franca - UNIFRAN; Pós-Graduado em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Tiradentes - UNIT - Aracajú-SE; Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Universidade do Vale do Rio Doce - UNIVALE - Governador Valadares-MG; Professor de Pós-Graduação dos Cursos de Direito da FCR-Faculdade Católica de Rondônia; Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. E-mail: consbenedito@gmail.com.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

security; Secondly, it deals with Public Governance focused on Environmental Sustainability, which is the responsibility of the Supreme Audit Institutions, called Audit Courts in the Brazilian order; thirdly, it takes care of the record of a National Environmental Sustainability Governance experience conducted at the Amazon Biome Conservation Units; Finally, fourthly, it records an innovative experience of Transnational Environmental Sustainability Governance carried out in the Preservation Areas of Latin America, both carried out by the Courts of Auditors. In the investigation phase, the inductive method was used, in the data processing phase the Cartesian method, and in the results report the inductive logic base was used.

Key-Words: Governance; Environmental Sustainability; Courts of Accounts; Transnationality.

INTRODUÇÃO

Este artigo trata da importância da Governança da Sustentabilidade Ambiental Nacional e Transnacional, visando assegurar de modo preventivo e precavido a preservação do meio ambiente sadio que, no ordenamento brasileiro, encontra-se insculpido na CF/88 como patrimônio ambiental, classificado como bem de uso comum do povo de modo elastecido, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como direito fundamental de titularidade das presentes e futuras gerações.

Destarte, cuida o articulado das concepções científicas da Sustentabilidade Ambiental, da iniciação da cultura de Governança pública voltada à Sustentabilidade Ambiental, da atuação institucional e constitucional dos Tribunais de Contas brasileiros e latino-americanos no tocante à garantia da Sustentabilidade Ambiental, com foco precipuamente nas experiências de auditoria realizadas nas Unidades de Conservação do Bioma da Amazônia, no nível nacional, e das Áreas Protegidas da América Latina, no âmbito transnacional

Essas duas experiências evidenciam a importância da atuação proativa dos Tribunais de Contas nacionais e estrangeiros em prol da Governança da Sustentabilidade Ambiental, com vistas ao atingimento dos ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável contidos na Agenda 2030.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Quanto à metodologia empregada neste trabalho, registra-se que, na fase de investigação foi utilizado o método indutivo, na fase de tratamento de dados o método cartesiano, e no relatório dos resultados foi empregada a base lógica indutiva.

1. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

De modo inovador, ainda no início do Século XIX, Humboldt³ alertara 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 previra 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.

Em sua obra “Kosmos” Humboldt pioneiramente tratou das “perpétuas inter-relações” entre ar, ventos, correntes marítimas, elevação e densidade da cobertura vegetal sobre a terra”. “Nenhuma outra obra tinha amplitude comparável”.⁴ Foi o primeiro cientista que 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 tudo, tudo mesmo está interconectado como os fios com que se tece uma rede, a rede da vida.⁵

Humboldt inspirou os modernos cientistas que concebem a vida terrestre como se fosse uma 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

³ WULF, Andrea. **A invenção da natureza: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt**. Título original: The invention of nature. Tradução de Renato Marques. 1 ed. São Paulo: Planeta, 2016. P. 34 e 102.

⁴ WULF, Andrea. **A invenção da natureza: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt**. p. 351 - 352.

⁵ WULF, Andrea. **A invenção da natureza: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt**. p. 54.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

cadeia de causas e efeitos, nenhum fato pode ser considerado de forma isolada”.⁶ 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”.⁷

Destarte, pontua Wulf que o livro *Silent Spring* (Primavera silenciosa), de Rachel Carson, que desencadeia a preocupação ambiental planetária a partir dos Estados Unidos, baseia-se no conceito “humboldtiano” de interconexão; e a famosa teoria de Gaia (ou hipótese de Gaia) formulada pelo cientista James Lovelock⁸, segundo a qual a Terra é um organismo vivo, tem extraordinárias semelhanças com as concepções de Humboldt, ao descrever a Terra como “um todo natural animado e movido por forças interiores”, tendo assim antecipado em mais de 150 anos as ideias esposadas por 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*”.⁹

Fácil denotar que 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. Essa construção 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.

Corroboram cronologicamente à construção conceitual da Sustentabilidade multidimensional, importantes eventos que foram historicamente significativos para o estabelecimento de princípios fundantes e dos vigamentos básicos para a Sustentabilidade Ambiental, ocorridos no âmbito inter e transnacional. Dentre tais eventos, não se pode olvidar, principalmente no contexto sócio-econômico-

⁶ WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 28.

⁷ WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 29.

⁸ LOVELOCK, James. **A Teoria de Gaia**. Disponível em: <<http://www.jameslovelock.org/>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

⁹ WULF, Andrea. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. p. 32 - 33.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

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 imbricadamente temas ligados à política, economia internacional e desenvolvimento sustentável.¹⁰

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", tendo provocado o despertamento à realização da primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano, realizada pela ONU, em 1972, em Estocolmo, Suécia.¹¹

Credita-se, também, à obra "The Limits to Growth", dada à diversidade de assuntos debatidos em seu conteúdo, importantes subsídios 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 e na percepção da Sustentabilidade.

O surgimento do vocábulo sustentabilidade, origina-se no ano de 1987, a partir da publicação do Relatório Brundtland elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, documento intitulado: "Nosso futuro comum"¹², tratando-se de uma inovadora concepção de sustentabilidade, cuja abordagem visa conciliar o

¹⁰ 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.

¹¹ 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. p. 121.

¹² 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 common future". Oxford/New York, Oxford University Press, 1987. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. [s.d.].

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

desenvolvimento econômico¹³ com a preservação ambiental, sendo marco importante rumo à sustentabilidade do Planeta¹⁴ .

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.¹⁵

Trata-se, pois, de tema de conteúdo relevante para o futuro da humanidade, pois há ameaças potenciais comprometedoras 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, sendo dever de todos 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.¹⁶

¹³ VAN BELLEN, Hans Michel. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. [s.d.].

¹⁴ **World Conservation Strategy**: Living Resource Conservation for Sustainable Development. Gland: IUCN, 1980.

¹⁵ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012. p. 110.

¹⁶ PENA-VEJA, A.P.V. **O despertar ecológico**. Edgar Morin e a ecologia complexa. Rio de Janeiro: Garamund, 2003. p. 99.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Nesse contexto, no que interessa à abordagem aqui articulada, é possível anuir ao coro do professor Freitas¹⁷, que compreende 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.

Logo, dessa concepção, é possível apontar alguns elementos indispensáveis que compõem o conceito operacional de sustentabilidade ambiental intergeracional, o qual se adota nesta pesquisa, quais sejam: (i) tratar-se de um princípio axiológico constitucional; (ii) que por ser insculpido na Carta Política 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.

Alude Freitas 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. Daí a importância de se avançar cada vez

¹⁷ 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 cada uma das dimensões da sustentabilidade.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

mais rumo à Sustentabilidade Ambiental do planeta acima de qualquer outro interesse, na oportuna concepção triádica assim externalizada por Freitas: (i) não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado; (ii) não pode sequer haver vida humana sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental; e, (iii) ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie.¹⁸

Nesse contexto, não se pode obliterar que as alterações climáticas que periclitam a vida em todo o planeta e a falta de comprometimento em desencadear políticas públicas voltadas à efetiva Governança da Sustentabilidade Ambiental por parte de alguns países signatários da CDB – Convenção sobre a Diversidade Biológica - vem sendo preocupação constante da ONU, fato que se acentuou nos últimos meses, por causa das queimadas da Amazônia brasileira e desencadeou pronunciamentos de importantes autoridades mundiais. Com efeito, as hodiernas medições científicas indicam uma tendência de aquecimento global devido, dentre outras causas, às ações antrópicas (ocupação desordenada, desmatamento, queimadas, utilização de agrotóxicos, consumismo exacerbado e descontrolado, poluição etc). O marco importante nesse sentido por parte da ONU, via atuação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, foi a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ocorrida durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida durante a Rio 92.

Na Conferência Rio 92, sob a égide dos princípios da precaução e prevenção, os países signatários comprometeram-se a elaborar uma estratégia global com o escopo de proteger o sistema climático com sustentabilidade para gerações presentes e futuras, estabelecendo como objetivo principal a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático, tendo sido o Brasil o primeiro país a assinar a Convenção, que começou a vigorar em 29 de maio de 1994, noventa dias depois de ter sido aprovada e ratificada pelo Congresso Nacional, firmando compromissos que buscam alcançar benefícios ambientais globais, tendo a convenção, inclusive, criado um mecanismo de fornecimento de

¹⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. p. 65.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

recursos pecuniários a fundo perdido aos países em desenvolvimento, cuja operacionalização ficou sob o encargo do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), estabelecido pelo Banco Mundial, dentro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).¹⁹

Diante dessa crucial preocupação planetária, com o escopo de proteger as identificadas fragilidades de vulneráveis biomas terrestres espalhados pelos cinco continentes da Terra, têm-se a premente necessidade de se conceber estratégias e instrumentos globais, nacionais e transnacionais à efetiva Governança da Sustentabilidade Ambiental, o que decerto demanda a pronta atuação técnica das Cortes de Contas brasileiras e latino-americanas, o que se evidencia mediante as experiências registradas na sequência deste articulado, logo após tratar-se da Governança da Sustentabilidade Ambiental a cargo dos Tribunais de Contas.

2. GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O vocábulo inglês *governance* surge hodiernamente 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.²⁰

A definição *lato sensu* de Governança, de acordo com o 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

¹⁹ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>>. Acesso em 05.nov. 2019.

²⁰ 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.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

desiderato voltado ao bem comum.²¹ Dessa forma, pode-se, em síntese ao que por ora interessa ao escopo do ora articulado, fazer coro com Hans 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.²²

Nesse contexto, inspirado na orientação do Banco Mundial já alhures referida, precipuamente quando se trata de Sustentabilidade Ambiental, pelo menos duas questões merecem ser destacadas: (i) 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;²³ (ii) 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..²⁴

Assim, a Governança, 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 aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de

²¹ 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 16 nov. 2019.

²²TIMMERS, Hans. **Governança no Setor Público**. Título original: **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 20 nov. 2019.

²³ 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. pp. 340-341.

²⁴ DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. p. 400.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos”.²⁵

Isso significa dizer que a Governança compreende a sociedade como um todo orgânico e articulado, ou seja, o Estado, os cidadãos, as organizações sociais, as organizações não-governamentais etc, 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”.²⁶

Resulta daí, que a Governança não se trata de ação isolada dos Governos na gestão pública, tampouco se trata de ação isolada da sociedade civil organizada com o desiderato de ocupar maiores espaços de participação e influência sobre as decisões das autoridades estatais. Ao revés, a concepção de Governança é bem ampla, compreendendo a ação conjunta de Estado e da sociedade, de modo integrado, coordenado e cooperativo na confecção de projetos, contendo planos, metas, e compreendam soluções eficientes na busca de resultados eficazes com o propósito de implementar a prática da governança eficiente no setor público, visando a eficácia de uma atuação cooperativa e solidária que a todos aproveita.

Importa registrar que no ordenamento nacional, a Constituição Federal de 1988, ao tratar topograficamente do capítulo do Meio Ambiente, dispõe, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações.

²⁵ SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia**: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte. p. 342.

²⁶ TOMASSINI, Luciano. Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina. In: FLÓREZ, Fernando Carrillo (editor). **Democracia em déficit. Governabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 45.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Constata-se, portanto, que a norma fundamental qualifica o meio ambiente de modo integral e elástico, logicamente aqui compreendido os recursos hídricos, como um direito de todos e bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, no propósito de dispensar proteção à qualidade da vida, assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições a seu desenvolvimento e, assim, garantir esse direito fundamental não só às presentes, como também às futuras gerações, enunciando, destarte, a Sustentabilidade Ambiental qualificada de intergeracional, e classificando-a como um bem constante do patrimônio nacional, pertencente à coletividade, excluindo dessa forma, a possibilidade de apropriação do meio ambiente pelo indivíduo no seu interesse particular.

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 todos os Órgãos autônomos (Tribunal de Contas e Ministério Público), também em todos os três níveis da Federação.

Ao mencionar a coletividade como sendo responsável pela conservação do meio ambiente, o texto constitucional 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 à pessoas indeterminadas numa concepção intergeracional). Dessa forma, a coletividade deve participar das políticas estratégicas conservacionistas no bojo da Governança do patrimônio ambiental.

Quando 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 as gerações. Logo, o princípio da sustentabilidade intergeracional está anunciado e firmado expressamente na Carta Política brasileira como direito social de terceira geração.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

No Brasil, como se pode constatar, farta é a legislação constitucional e infraconstitucional de todos os entes federativos, que estabelecem estratégias e instrumentos importantes para a governança do patrimônio ambiental. Porém, esses marcos legais não são suficientes à garantia do bem ambiental às presentes e futuras gerações, como se pode constatar das ações antrópicas lesivas ao meio ambiente, o que demanda a efetiva atuação dos órgãos de controle externo, denominados em *terrae brasilis* como Tribunais de Contas e no direito alienígena como EFS - Entidades de Fiscalização Superiores, que possuem competência constitucional, via mecanismo extrajudicial de controle externo (artigos 70 *usque* 75 da CF/88, para de modo efetivo, proativo, célere e com poder sancionatório, independentemente de provocação, fiscalizar e controlar os atos de Governança do patrimônio ambiental.

Pelo menos três motivos robustecem a proposição de que os Tribunais de Contas brasileiros são juridicamente aptos a promover a efetivação da governança dos recursos hídricos da Amazônia brasileira, por meio de sua jurisdição constitucional, como novo paradigma de pronta jurisdição garantista do direito social, quais sejam: *Primus*, porque possuem jurisdição e capilaridade em todo o território nacional e podem atuar de modo proativo, nem sempre dependendo de provocação; *Secundus*, porque detêm competência para controlar o patrimônio ambiental e fiscalizar todos os atos praticados em matéria ambiental pela administração pública, e desta com particulares, ou destes com aquela, estendendo-se essa fiscalização às pessoas físicas ou jurídicas; e *Tertius*, porque são órgãos desvinculados hierarquicamente dos demais Poderes da República, o que imprime independência e segurança nas decisões proferidas. Veja-se, em completude, 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 Tribunal de Contas da União (TCU), com jurisdição em todo o território nacional; na esfera estadual, nos 26 Estados da Federação, estão instituídos os Tribunais de Contas Estaduais (TCE's), com jurisdição em todo o território do estado-membro correspondente; no Distrito Federal está instituído o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), com

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

jurisdição no território do Distrito Federal; nos Municípios de São Paulo (TCMSP), e do Rio de Janeiro (TCMRJ), estão instituídos os Tribunais de Contas Municipais, com jurisdição nos seus respectivos municípios; estão instituídos ainda os Tribunais de Contas Municipais (TCM's), instalados nos Estados do Ceará, Pará, Goiás e Bahia, com jurisdição no território dos municípios respectivos destes estados-membros, 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, ao revés do Judiciário que precisa ser provocado, em face do princípio da inércia processual.

Logo, no tocante aos recursos hídricos da Amazônia, pode tanto o TCU atuar em nível federal junto aos seus jurisdicionados (Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas etc); e de igual modo, podem atuar tanto na jurisdição estadual (junto às Secretarias Estaduais do Meio Ambiente e Institutos congêneres); e municipal (junto às Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Institutos congêneres); os TCEs - Tribunais de Contas Estaduais (AC, AM, AP, PA, MT, RO e RR), e ainda o TCM-PA.

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 indubitado compreende também o "patrimônio ambiental", como espécie do gênero "patrimônio público", haja vista que o patrimônio, contabilmente tratando, abarca o conjunto de bens, direitos e obrigações.

Na Constituição o meio ambiente é bem público de uso comum do povo, de conteúdo elástico (meios biótico e abiótico) compreendendo juridicamente quatro campos: (i) natural, (ii) cultural, (iii) artificial e (iv) laboral.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

A fiscalização de que dispõe a CF/88 contempla algumas modalidades fiscalizatórias, das quais duas interessam mais de perto à questão ambiental, quais sejam: 1) 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 na Lei das Águas; e 2) *fiscalização da legitimidade*: legitimidade aqui significa que, além de obedecer à lei, o administrador deve obediência às estratégias e aos instrumentos de governança, 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 eficazmente as metas e políticas públicas preconizadas para o bem da sociedade, primando pelo princípio da economicidade.²⁷

Além disso, 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 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).²⁸

²⁷ 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.

²⁸ ALVES, Benedito Antonio. **Constituição Federal Interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. p. 470 - 477.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

No tocante ao terceiro motivo, impende registrar 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.

Consoante determina CF/88, somente os Tribunais de Contas têm iniciativa e competência exclusiva para elaboração de leis que cuidem de sua organização, competência, instituição de normas e funcionamento no tocante ao exercício constitucional do controle externo a seu cargo, pois gozam das prerrogativas de autonomia e autogoverno, consoante inúmeros precedentes do STF (ADI 1.994/ES; ADI 789/DF, ADI 4.190/RJ, e ADI 4643/RJ). Com efeito, consoante se extrai da interpretação sistemática dos art. 70 a 75 e 96, II, "d" da CF/88, essa iniciativa foi concedida às Cortes de Contas a fim de garantir a sua independência orgânica, conferindo, inclusive, aos seus membros tratamento semelhante ao dispensado aos órgãos da Magistratura.

Isso tudo, de forma indubitosa, 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

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

(em todo o território dos entes estatais sob sua jurisdição), bem como, o aspecto temporal (transcendência entre as presentes e futuras gerações) com vistas ao futuro.

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.²⁹ 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

²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

as Partes à emissão zero até 2050, para que a meta seja possível de ser efetivamente cumprida.³⁰

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.³¹

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 a meta de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 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".³²

Certamente que se tratam de metas cruciais para que o Brasil readquira a confiança endógena na Comunidade das Nações, pois há um descrédito internacional dirigido ao país no referente ao não cumprimento de metas propostas, principalmente por conta da degradação ambiental que se verifica pela falta de controle do desmatamento e das queimadas no bioma da Amazônia o que se dá pela falta de Governança da Sustentabilidade Ambiental.

Destarte, 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

³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cop21/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

³¹ MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 27.

³² MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. p. 27.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

garantidores do patrimônio ambiental brasileiro. Mas a lei por si só não opera milagres, como assere Bulos.³³

Por isso mesmo, exatamente por consequência dessa preocupação mundial com a Sustentabilidade Ambiental e do mandamento constitucional atribuído aos Tribunais de Contas no exercício do controle e fiscalização do patrimônio ambiental, importante compartilhar os registros científicos das experiências endógenas e exógenas a seguir expandidas.

3. EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NACIONAL

Destarte, a primeira experiência registrada a seguir consiste na análise conclusiva da experiência decorrentes da Auditoria Operacional realizada pelo TCU em parceria com os TCEs nas Unidades de Conservação da Amazônia brasileira, uma área detentora de um inigualável bioma que hospeda singular patrimônio natural, onde estão 1/3 das florestas tropicais do planeta, 1/5 da água potável disponível na Terra, além da rica flora e megafauna, donde se 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 da perda da biodiversidade em nível global, firmado sob os auspícios da ONU, matéria já versada preteritamente neste artigo.

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 (Amazonas, Acre, Amapá, Mato Grosso, Maranhão, Rondônia, Roraima e Tocantins), foram avaliadas 247 Unidades de Conservação - UCs do macro bioma da Amazônia, sendo 107 Unidades de Conservação federais e 140 UCs estaduais, das quais, 40 UCs estão situadas no Estado de Rondônia, as quais são analisadas de modo específico e conclusivo neste relato articulado.

³³ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1610.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

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.³⁴ Neste trabalho o TCU utilizou e desenvolveu pioneiramente uma importante ferramenta denominada Indimapa – Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas, sob a coordenação geral da COMTEMA, órgão ambiental da OLACEFS.

Em Rondônia, essa Auditoria Operacional coordenada teve embasamento legal a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, via 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 auditoria comumente utilizados pelos órgãos independentes de controle externo, a registrar, no espaço nacional (ATRICON – Associação dos Tribunais de Contas brasileiros) e transnacional (OLACEFS).

A propósito, no âmbito do TCE-RO para viabilizar a auditoria atermada, instaurou-se um processo formal³⁵, cujos trabalhos de auditoria 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.

³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. (TC 034.496/2012-2); Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/6.1%20Auditoria%20na%20Governan%20de%20Unidades%20de%20Conservan%20na%20Amaz%20nia.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

³⁵ 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. 2019. 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.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Registre-se que dentre as 40 UCs de 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 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, todas objeto da auditoria.

Dentre os achados de 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 stakeholders 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 em período pretérito 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

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

(média anual de 13.279,77 ha), indicando a redução do desflorestamento, sendo atribuída como causa principal desta redução exatamente a criação das UCs.³⁶

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. Também verificou-se que em 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.³⁷

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 dirigentes da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental e órgãos de sua estrutura orgânica, determinando seja apresentado um plano contendo ações de curto, médio e longo prazo, com o escopo de corrigir as inconsistências encontradas em decorrência dos achados de auditoria, mediante atuação das autoridades competentes multiníveis, na esfera federal, estadual e municipais, da academia (universidades públicas e privadas), demais autoridades de todos os Poderes e Órgãos Autônomos estatais e outros

³⁶ 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. 2019. 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.

³⁷ 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. 2019. 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.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

parceiros da sociedade civil organizada, numa especial recomendação de ações integradas e catalisadoras de Governança da Sustentabilidade Ambiental.³⁸

4. EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL TRANSNACIONAL

Antes de adentrar ao relato dessa experiência transnacional, importante registrar a título de esclarecimento que a concepção multinível das EFS – Entidades Fiscalizadoras Superiores, denominadas no Brasil Tribunais de Contas. A organização internacional que congrega as EFS mundiais denomina-se INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions, em português: Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – OIEFS, que trata-se da segunda maior organização internacional do planeta, com 194 membros, superada apenas da ONU, sistema ao qual integra.³⁹ Em seu organograma funcional a INTOSAI contém sete organizações regionais (OLACEFS, EUROSAI, AFROSAI, ASOSAI, AROSAI, PASAI e ARABOSAI), estando presente em todos os continentes da Terra, possuindo assim inigualável capilaridade planetária. O braço ambiental da INTOSAI no nível mundial é o WGEA - Working Group on Environmental Auditing.⁴⁰

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 e adiante tratadas nesta pesquisa, da qual são membros os seguintes países: Belice, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai, Venezuela,

³⁸ 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. 2019.

³⁹ INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion.html>. Acesso em: 16 out. 2019.

⁴⁰ INTOSAI. INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion.html>. Acesso em: 16 out. 2019.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

A experiência a seguir registrada resulta da análise conclusiva dos achados da Auditoria Ambiental Transnacional 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 COMTEMA⁴¹ - Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente, em português, Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente da OLACEFS e as EFS associadas, sob a égide 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 parte da Amazônia Continental (compreendendo territórios da Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela), Sabana Mesopotâmica Cono Sur, Sabana Uruguaya, Chaco Húmedo, Chaco Seco, Pantanal, Manglares del Atlántico Sur, Bosques Húmedos del Sur-oeste del Amazonas, Bósques Montanosos del los Andes Venezolanos, Uatama-Trombetas Bósques Húmedos, Pantepui e Gálapos mosaica de matorral, incluídas as Áreas de Preservação dos seguintes biomas brasileiros: caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal. Dentre as ecorregiões marinas incluem-se a Plataforma Patagônica, 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, nos quais foram auditadas 667 áreas de preservação, em seus respectivos biomas.

Vale destacar que, imbricadamente, no âmbito nacional, a auditoria 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

⁴¹ OLACEFS - Organización Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>. Acesso em: 21 out. 2019.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

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% (dezesete 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 firmado 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 (APs) 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.⁴²

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

⁴² 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 nov. 2019.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

controle externo do TCU, o que permitiu avaliar 453 UCs federais e estaduais brasileiras. Já na esfera internacional, o trabalho conjunto foi coordenado pelo TCU e pela Controladoria Geral do Paraguai, envolvendo 12 EFS.

Portanto, somadas as 667 áreas de preservação examinadas pelas EFS exógenas, com as 206 examinadas pelo TCU nos biomas acima referidos, exceto Amazônia que foi objeto de auditoria específica, 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 UCs da Amazônia, ou seja, 247 unidades auditadas. Assim, decorrente dos dois trabalhos de auditoria, o antecedente no bioma da 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, a 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

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

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 de Governança da Sustentabilidade Ambiental.

Face às considerações aduzidas pelos auditores técnicos brasileiros e latino-americanos que participaram dessa auditoria, acredita-se que a efetiva implementação das medidas propostas possa aprimorar a Governança das UCs e aumentar a eficiência no combate à perda de biodiversidade, o que contribui à construção de uma visão sistêmica das APs da América Latina e reforça o papel relevante das EFS como instituições que podem contribuir para uma Governança global efetiva em direção à Sustentabilidade Ambiental.

Dessa forma, em concepção conclusiva, 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 voltada à Sustentabilidade Ambiental, produz resultados altamente satisfatórios em direção ao atingimentos dos ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desiderato deste articulado, permite-se concluir essas duas experiências vivenciadas pelos Tribunais de Contas em nível Nacional e Transnacional, realizadas nas Unidades de Conservação da Amazônia Brasileira e nas Áreas de Proteção da América Latina, respectivamente.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Resta evidenciado que essas experiências relevam a importância e a necessidade de prestação célere e efetiva da garantia da Governança da Sustentabilidade Ambiental, resultante do mecanismo extrajudicial de controle e fiscalização dos atos de gestão em matéria ambiental, no desiderato de assegurar a efetividade desse importante direito fundamental, o que pode e deve ser realizado de modo proativo, preventivo, concomitante e posterior, como se constata mediante as auditorias realizadas pelas Cortes de Contas, no que corrobora sobremaneira ao atingimento até 2030 dos 17 ODS.

Contudo, apesar dos pontos incontestavelmente positivos decorrentes das duas experiências de Governança da Sustentabilidade Ambiental realizadas pelos Tribunais de Contas nos âmbitos Nacional e Transnacional, uma vez que as auditorias possibilitaram aferir achados consistentes num diagnóstico inédito das Áreas de Proteção da América Latina, ainda assim, se não houver efetivo e permanente 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 ao meio ambiente mundial, bem como que haja a atualização constante dos dados levantados pela auditoria, com o passar do tempo, esse importante trabalho restará seriamente prejudicado.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

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.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do**. Brasília: Edição do Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2014.

_____. **Ministério do Meio Ambiente**.
<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>. Acesso em 05 nov. 2019.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

_____. **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. 2019.

_____. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012. p. 110.

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.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2012.

INTOSAI. INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em: <<http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizacion.html>>. Acesso em: 16 out. 2019.

LOVELOCK, James. **A Teoria de Gaia**. Disponível em: <<http://www.jameslovelock.org/>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

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.

MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <<http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

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.].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cop21/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

_____. 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.

PENA-VEJA, A.P.V. **O despertar ecológico**. Edgar Morin e a ecologia complexa. Rio de Janeiro: Garamund, 2003.

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.

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. pp. 340-342.

TIMMERS, Hans. **Governança no Setor Público**. Título original: **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 nov. 2019.

TOMASSINI, Luciano. **Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina**. In: FLÓREZ, Fernando Carrillo (editor). Democracia em déficit. Governabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

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

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 nov. 2019.

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. Tradução de Renato Marques. 1 ed. São Paulo: Planeta, 2016.

Recebido em: 14/12/2019

Aprovado em: 27/02/2020