

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-Graduação da Faculdade Mineira de Direito**

**Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de Mendonça**

**O PODER DEVER DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE FISCALIZAR A  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE  
CIDADES SUSTENTÁVEIS**

**Belo Horizonte**

**2012**



**Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de Mendonça**

**O PODER DEVER DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE FISCALIZAR A  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE  
CIDADES SUSTENTÁVEIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Público.

Orientador: Profº. Drº José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior

**Belo Horizonte**

**2012**



FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

M539p Mendonça, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de  
O poder dever dos tribunais de contas de fiscalizar a implementação de políticas públicas para a concretização de cidades sustentáveis / Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de Mendonça. Belo Horizonte, 2012. 180f.

Orientador: José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior  
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Tribunais de contas. 2. Políticas públicas. 3. Planejamento. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Baracho Júnior, José Alfredo de Oliveira. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 336.126.55



**Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de Mendonça**

**O PODER DEVER DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE FISCALIZAR A  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE  
CIDADES SUSTENTÁVEIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Direito da Pontifícia Universidade Católica de  
Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção  
do título de Doutor em Direito Público.

---

Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior (Orientador) - PUC Minas

---

Prof. Dr. José Adércio Leite Sampaio - PUC Minas

---

Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria - PUC Minas

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Moraes Raso Sardinha - Escola Paulo Neves de Carvalho

---

Prof. Dr. SauloVersianiPenna - FEAD

---

Suplente: Prof<sup>a</sup>. Dra. Marinella Machado Araújo - PUC Minas

---

Suplente: Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares - PUC Minas

Belo Horizonte, 20 de abril de 2012.





*A Mãe, Nossa Senhora, em todas as suas formas.*

*A Gaia, mãe terra.*

*Ao poder do feminino de proteção e cuidado, que complementa a coragem e determinação do masculino que habita em cada um de nós.*

*A Alice Carvalho Furtado de Mendonça, amada e digna representante das futuras gerações, na esperança de um mundo ecologicamente equilibrado e da implementação de um desenvolvimento sustentável.*

*Ao meu marido, José Osvaldo Correa Furtado de Mendonça, modelo de perseverança, coragem, probidade e integridade e fé, que por acreditar no valor desse trabalho e sem o seu apoio e amor incondicional, eu não teria conseguido enfrentar os desafios internos e externos ao longo desses oito anos de estudos.*

*Aos meus pais, Menelick de Carvalho Filho e Maria José Machado Valle de Carvalho, a quem agradeço pela força, coragem e alegria.*

*Ao meu avô, Menelick de Carvalho, que nos idos da década de 40 já se preocupava com o ordenamento das cidades e com uma gestão eficaz dos recursos públicos e da administração pública de forma cristalina, transparente, planejada e responsável. A minha avó Geninha de quem herdei o nome e a crença de que o mundo é uma ilusão. Ao vovô Lauro e vovó Ia de quem aprendi a amar a meditação, os cristais e as flores.*

*Aos mestres Paulo Neves de Carvalho, Maria Coeli Simões Pires e Menelick de Carvalho Netto pelo incentivo e por compartilharem comigo o entusiasmo e o ideal da possível concretização de cidades sustentáveis.*

*Gostaria de dedicar essa tese a todos aqueles que conviveram comigo, rezando, regozijando, sofrendo, sorrindo e perseverando!!!*

*A todos aqueles que compartilharam esses anos de trabalho, estudo e pesquisa, em especial as amigas Marília Domingues, Ana Maria Soares Rios, Valéria Goulart, Suzane Lemos, Jaqueline Grossi de Carvalho, Lísia de Castro, Renata Machado Van Damme, bem como, as amigas expedicionárias Maria do Carmo Freitas e Clélia Arruda, colegas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.*



## MEUS AGRADECIMENTOS

*A Deus e ao meu pai Menelick de Carvalho Filho por ter me dado o exemplo do trabalho e da dedicação a vida, ao amor, a fé, a perseverança, a coragem e a ética.*

*Ao meu querido marido, José Osvaldo Correa Furtado de Mendonça, companheiro de todas as horas na alegria e na tristeza.*

*A minha “mãe preta” Antonina Zenaide Rodrigues” por seus ensinamentos e proteção. Aos meus irmãos Ultimo, Laura e Alexandre (in memorian). As minhas primas Kiki, Wandisa e Waléria e as minhas tias Laurita, Dalgi e Maria Lúcia. A minha sogra e amiga Mirian Cavaliere.*

*Ao meu orientador de mestrado e também de doutorado, Professor Doutor José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, que ao longo desses mais de oito anos de convivência acadêmica aprofundou minha reflexão acerca do papel do Tribunal de Contas. Agradeço pela paciência na orientação e confiança na oportunidade concedida.*

*Aos amigos e colegas de Doutorado, Ramon Tácio de Oliveira e Marcelo Barroso que companheiros de estudos, profícuos debates e incentivadores desse trabalho. A Querida Luciana Mello e Henrique pela força e apoio constantes.*

*Aos mestres Liu Pai Lin e Maria Estela Botelho, bem como todos os amigos do Instituto Mineiro de Artes Marciais pelas inúmeras lições de vida e de perseverança.*

*Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pelas inúmeras lições aprendidas à luz da humildade, perseverança e coragem que me ensinaram acima de tudo a pensar o Direito como Homem e a ter a coragem necessária para enfrentar os desafios propostos na trilha do conhecimento.*

*Aos professores da Fundação Dom Cabral Humberto Martins, Caio Marini, Glauco Knopp, André Proença, Nísia Werneck e Rafael Tello pelas inestimáveis lições, instigantes debates e incentivo na trilha do aperfeiçoamento do M&A de políticas públicas.*

*Aos professores Rômulo Paes da FGV/RJ e David Cassuto da Pace University de Nova Iorque e aos colegas do Brazilian American Institute for Law & Environment - BAILE.*



*Aos funcionários das Bibliotecas da PUC Minas - Coração Eucarístico, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, da Pace University e em especial aos amigos e pesquisadores do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que há mais de oito anos me acompanham nessa pesquisa, sempre com muita competência, presteza e eficiência o que culminou na concretização desse trabalho.*

*Aos fiéis escudeiros Aparecida Alves da Silva e José Alvando Amaral Vieira, sem os quais seria impossível a realização desse trabalho. Registro também a importância em minha vida da Tereza, Marli, Cecília, Lúcia, Vavá, Sr. Edgard de Almeida e Dr. Cláudio Pérsio Carvalho Leite.*

*A todos aqueles que compartilharam esses anos de trabalho, estudo e pesquisa, em especial as amigas Marília Domingues, Ana Maria Soares Rios, Valéria Goulart, Suzane Lemos, Eliana Villaça Brina, Gilza Lima Guimarães, Gláucia Diniz Pereira, Silvia Machado Guedes, Sérgio Maksud e a toda equipe da CAMGE, Jaqueline Grossi de Carvalho, Lísia de Castro, Renata Machado Van Damme, bem como, as amigas expedicionárias Maria do Carmo Freitas e Clélia Arruda. Aos Conselheiros e Auditores do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em especial, a Conselheira Adrienne Andrade, Conselheiro Eduardo Carone Costa, Conselheiro Sebastião Helvécio e aos Auditores Gilberto Diniz e Hamilton Coelho.*



***É triste pensar que a natureza fala e que o gênero humano não a ouve.***

***Victor Hugo***





## RESUMO

A presente tese sustenta como dever normativo à possível e necessária contribuição das Cortes de Contas (é um dever pelo direito já posto, é um dever do Tribunal de Contas) de realizar a fiscalização *ex ante*, prévia, concomitante e *à posteriori* na avaliação das políticas públicas visando assegurar o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à concretização da garantia do direito a cidades sustentáveis previsto no Estatuto da Cidade. Para o controle das políticas públicas é indispensável o fomento do uso adequado de instrumentos de planejamento que possam otimizar as ações do governo trazendo uma maior eficácia dos resultados, pois se o Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas realizar uma fiscalização eficaz verificando o ciclo orçamentário desde seu nascedouro até a execução das ações, projetos e programas de governo, poderá atuar de forma precatória evitando assim uma judicialização das políticas públicas. Desse modo, a análise e verificação do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, e ainda do plano diretor, todos levando a uma convergência e compatibilização para o aporte de recursos financeiros visão integrada de controle fundada no planejamento, transparência e responsabilidade na gestão pública, com fulcro na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal, enfocando de modo especial as políticas públicas ambientais e urbanísticas dentro do Estado Democrático de Direito e do Estado Democrático de Direito Ambiental. Além disso, demonstrar a importância do Monitoramento e Avaliação - M&A, ferramentas eficazes para o controle das políticas implementadas no meio ambiente artificial no âmbito dos Tribunais de Contas, o que poderá constituir a instituição em uma agência de avaliação de políticas públicas, podendo incentivar a promoção nos diferentes níveis de governo de ações concertadas, instrumentalizando a gestão e otimização dos recursos públicos na preservação, proteção e prevenção ambiental, contribuição substancial para a construção do desenvolvimento e implementação de cidades sustentáveis para às presentes e futuras gerações.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas. Políticas Públicas. Planejamento. Leis Orçamentárias. Plano Diretor. Desenvolvimento Sustentável. Cidade Sustentável.



## ABSTRACT

This thesis argues the legal duty as a possible contribution of Supreme Audit (is a must have for the right job, it is the duty of the court of accounts) to conduct surveillance prior and concomitant evaluation of public policies and supervision of environmental and urban heritage aimed at ensuring the constitutional right to an ecologically balanced environment and the implementation of the guarantee of the right to sustainable cities under the City Statute. The present thesis upheld as legal due to the possible and necessary contribution of the Courts of Auditors (the right is a must have said, it is the duty of the Court of Auditors) to perform the supervision *ex ante*, *à priori*, concurrent and retrospective evaluation of policies public in order to ensure the constitutional right to an ecologically balanced environment and the implementation of the guaranteed right to sustainable cities under the City Statute. For the control of public policies is essential to promote the appropriate use of planning tools that can optimize the government's actions bring greater efficiency of the results, because if the Congress with the assistance of the Court of Auditors perform an effective inspection cycle checking budget from its birth to the execution of actions, projects and government programs, it may act in a precautionary avoiding a judicialization of public policy. Thus, the analysis and verification of multi-annual plan, the law of budgetary directives, annual budget law, and even the master plan, all leading to a convergence and compatibility for the investment of financial resources based integrated view of planning control, transparency and accountability in public administration, with the fulcrum in the Constitution of the Republic and the Fiscal Responsibility Law, especially focusing on the environmental and housing policies within the Democratic State of Law and Democratic State Environmental Law. In addition, demonstrate the importance of the Monitoring and Evaluation - M & A, effective tools to control the policies implemented in the artificial environment in the Courts of Auditors, which could be the institution in an agency evaluation of public policies, can encourage promotion at different levels of government concerted actions, providing tools for the management and optimization of public resources in the prevention, substantial contribution to the construction of the development and implementation of sustainable cities for the present and future generations.

**Key-words:** Court of Auditors. Public Policy.Planning.Budget Laws.Master Plan. SustainableDevelopment. Sustainablecity.



## LISTA DE SIGLAS

AAF- Autorização Ambiental de Funcionamento  
ADCT- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ALEMG- Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais  
AUGE- Auditoria-Geral do Estado  
BDMG- Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.  
BGE- Balanço Geral do Estado  
BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD- Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BO- Business Objects  
CAFIMP- Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual  
CAMGE- Coordenadoria de Área da Macrogestão Governamental do Estado  
CBH- Comitê de Bacias Hidrográficas  
CCGPGP- Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças do Estado  
CIPFA- British Chartered Institute of Public Finance and Accountancy  
CE/89- Constituição Estadual/89 – Constituição Mineira  
CEI- Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro  
CEMIG- Companhia Energética de Minas Gerais  
CETEC- Centro Tecnológico de Minas Gerais  
CGE- Controladoria Geral do Estado  
CGFAI- Comitê Gestor de Fiscalização Ambiental Integrada  
CODEMIG- Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais  
CONAMA- Conselho Nacional de Política Ambiental  
COPAM- Conselho Estadual de Política Ambiental  
COPASA- Companhia de Saneamento de Minas Gerais  
CPP- Comissão de Participação Popular da Assembleia



CR/88- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CRH- Conselho de Recursos Hídricos  
CTN- Código Tributário Nacional  
DEOP- Departamento Estadual de Obras Públicas  
DER- Departamento de Estradas de Rodagem  
DOE- Diário Oficial do Estado  
DQGA- Diretoria de Gestão da Qualidade Ambiental  
EC- Emenda Constitucional  
EFS- Entidades de Fiscalização Superiores  
EO- Execução Orçamentária  
ECF- Emenda Constitucional Federal  
EPR- Estado para Resultados  
FDC- Fundação Dom Cabral  
FEAM- Fundação Estadual do Meio Ambiente  
FNMA- Fundo Nacional de Meio Ambiente  
FNECA - Fundo Estadual de Conservação Ambiental  
FUNMINERAL - Fundo de Prevenção e Reparação de Danos Ambientais decorrentes de Mineração.  
FGV- Fundação Getúlio Vargas  
FIIT- Fundo de Incentivo a Inovação Tecnológica  
FINDES- Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento  
FIPE- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas  
FJP- Fundação João Pinheiro  
FMI- Fundo Monetário Internacional  
FPE- Fundo de Participação do Estado  
FPM- Fundo de Participação dos Municípios  
FUNDEP- Fundação de Desenvolvimento de Pesquisa  
FUNDESE- Fundo de Fomento e Desenvolvimento Sócioeconômico do Estado de Minas Gerais  
FUNDEURB- Fundo de Desenvolvimento Urbano  
FUNDIF- Fundo Estadual de Defesa de Direitos Difusos





FUNTRANS- Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes  
GAP- General Accounting Office  
GEE- Gases de Efeito Estufa  
GERAES- Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado de Minas Gerais  
IAO- Índice de Aproveitamento Orçamentário Total  
IASB- International Accounting Standards Board  
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICLEI- Governos Locais pela Sustentabilidade  
ICMS- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação  
ICT- Instituto de Ciência e Tecnologia  
IDH- Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM- Índice Desenvolvimento Humano Municipal  
IEF- Instituto Estadual de Florestas  
IEPHA- Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais  
IGAM- Instituto Mineiro de Gestão de Águas  
IMRS- Índice Mineiro de Responsabilidade Social  
IN- Instrução Normativa  
IN/TCEMG- Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais  
INDI- Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais  
INTOSAI- International Organization of Supreme Audit Institutions  
IOMG- Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais  
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ITR- Imposto Territorial Rural  
JPOF- Junta de Programação Orçamentária e Financeira  
LC- Lei Complementar  
LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA- Lei Orçamentária Anual  
LOM- Lei Orgânica Municipal  
LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101 de 04/5/00)  
M & A- Monitoramento e Avaliação  
MF- Ministério da Fazenda  
MM- Ministério do Meio Ambiente



NBC- Normas Brasileiras de Contabilidade  
MP- Ministério Público  
NGP- Nova Gestão Pública  
NIT- Núcleo de Inovação Tecnológica  
NPM- New Public Management  
OECD- Organization for Economic Co-operation and Development  
OMS- Organização Mundial de Saúde  
OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
P&D- Pesquisa e Desenvolvimento  
PEA- População Economicamente Ativa  
PEC- Proposta de Emenda Constitucional  
PLC- Projeto de Lei Complementar  
PAAA- Plano Municipal de Ações Articuladas  
PMAE- Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais  
PM- Prefeitura Municipal  
PMDI- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNMC - Política Nacional de Mudanças Climáticas  
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNMA- Política Nacional de Meio Ambiente  
PPA- Plano Plurianual de Ação  
PPAG- Plano Plurianual de Ação Governamental  
PPI- Programação Pactuada Integrada  
PPP- Parceria Público-Privada  
PROACesso- Projeto de Melhoria da Acessibilidade de Municípios de Pequeno Porte de Minas Gerais  
PROAERO- Programa Aeroportuário de Minas Gerais  
PRODEMGE- Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais  
PRODETUR- Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste  
PROMOEX- Programa de Modernização do Controle Externo  
PRPA- Programa de Redução de Perdas de Água  
RCL- Receita Corrente Líquida  
RCO- Receita Orçamentária Corrente Ordinária



RGF- Relatório de Gestão Fiscal  
RIT- Rede de Inovação Tecnológica  
RLR- Receita Líquida Real  
RMBH- Região Metropolitana de Belo Horizonte  
RREO- Relatório Resumido da Execução Orçamentária  
RSU- Resíduos Sólidos Urbanos  
SAA- Sistema de Abastecimento de Água  
SCPPO- Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária da SEPLAG  
SEAPA- Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEDE- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico  
SEDRU- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana  
SEF- Secretaria de Estado de Fazenda  
SEGOV- Secretaria de Estado de Governo  
SEGRH/MG- Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais  
SEMAD- Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
SEPLAG- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
SEPLAG/EpR- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Estado para Resultados  
SETOP- Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas  
SIAC- Sistema Integrado de Apuração de Custos  
SIAD- Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços  
SIAFI- Sistema Integrado de Administração Financeira  
SIGA- Sistema Integrado de Gerenciamento de Auditoria  
SIGPlan- Sistema de Informação Gerencial e de Planejamento  
SISEMA- Sistema Estadual de Meio Ambiente  
SISNAMA- Sistema Nacional de Meio Ambiente  
SNUC- Sistema Nacional de Unidade de Conservação  
SOF- Secretaria de Orçamento Federal  
STF- Supremo Tribunal Federal  
STJ- Superior Tribunal Justiça



STN- Secretaria do Tesouro Nacional

STN/SOF- Secretaria do Tesouro Nacional/Secretaria de Orçamento Federal

SUPRAMS- Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

TCE- Tribunal de Contas do Estado

TCEMG- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCM- Tribunal de Contas do Município

TCU- Tribunal de Contas da União

TJMG- Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

TP- Termo de Parceria

WGEAP- Working Group on Environmental Auditing

UC- Unidade de Conservação

UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais

UFV- Universidade Federal de Viçosa

UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

ZEE- Zoneamento Econômico Ecológico





## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>31</b>
<b>2 MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>36</b>
2.1 Estabilidade e Mudanças Constitucionais .....	36
2.2 Mecanismo de alteração da Constituição .....	37
2.3 Mutação Constitucional .....	39
2.4 Poder Constituinte Originário, Poder Constituinte Difuso e as Mutações Constitucionais .....	44
2.5 Constituição Rígida e Flexível e a mutação constitucional .....	46
2.6 Alguns apontamentos acerca da guarda da Constituição .....	51
<b>3 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO GUARDIÃO DO ERÁRIO, DOS RECURSOS PÚBLICOS E DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL E URBANÍSTICO .....</b>	<b>62</b>
3.1 Breve digressão acerca da evolução do controle dos recursos públicos no Brasil .....	62
3.2 O Controle Externo no Estado Democrático de Direito .....	69
3.3 O Novo Tribunal de Contas em face da Sustentabilidade à luz dos princípios constitucionais e da Carta da Amazônia .....	75
3.4 A Falácia do controle <i>à posteriori</i> e a necessidade de implementação do controle <i>à priori</i> e concomitante .....	100
<b>4 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>103</b>
4.1 Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG .....	123
4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO .....	123
4.3 Lei Orçamentária Anual - LOA .....	124
4.4 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI .....	125
<b>5 O NOVO TRIBUNAL DE CONTAS E O DESAFIO DE FISCALIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS .....</b>	<b>130</b>
5.1 A política de desenvolvimento urbana, plano diretor e o direito à Cidade sustentável .....	130
5.2 Aspectos a serem contemplados na avaliação e acompanhamento das políticas públicas para concretização das cidades sustentáveis .....	138
5.3 Indicadores do Desenvolvimento Sustentável - IDS .....	139
5.4 A experiência de Minas Gerais e o controle das políticas públicas .....	143
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>157</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>160</b>
<b>ANEXO A - CARTA DA AMAZÔNIA .....</b>	<b>179</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A presente tese busca focar a necessidade de se revisitar a leitura das competências atribuídas ao Tribunal de Contas em face dos desafios da contemporaneidade e das mutações constitucionais que podem viabilizar a permanente atualidade do texto constitucional, de sorte a se perceber como ele se torna capaz de regular produtivamente a realidade social em sua dinamicidade, ou seja, em seu constante vir a ser. Destarte, a mutação constitucional é enfocada aqui, ela própria, como meio de acesso à justiça social, ambiental e ao economicamente justo, trazendo um novo olhar ao desempenho das funções de fiscalização e controle atribuídas constitucionalmente às Entidades de Fiscalização Superiores - EFS. É interessante anotar que neste trabalho, ao mencionar os Tribunais de Contas como entidades, estes não guardam similitude com a Teoria dos Órgãos do Direito Administrativo brasileiro. A terminologia utilizada é advinda da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) para se referir aos órgãos de controle que realizam a fiscalização.

A Constituição da República conferiu às Cortes de Contas a competência para realizar a avaliação da legalidade, legitimidade e economicidade do gasto público nas dimensões da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos poderes, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, e de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou assumam obrigações de natureza pecuniária. Contudo, constata-se uma inoperância e ineficácia das ações desse órgão de controle no que tange a fiscalização *a priori* e concomitante, o que dificulta a avaliação dos resultados das ações implementadas. Por isso se faz necessária a implementação de instrumentos de Monitoramento e Avaliação M&A das políticas públicas no âmbito das EFS e a realização de auditorias operacionais para mensurar desempenho e a eficácia dos resultados nos atos de gestão.

Assim, é pertinente e tempestivo que o controle externo dos poderes do Estado contemple o M&A do ciclo orçamentário e os resultados das políticas públicas, enfocando de modo especial os aspectos ambientais e urbanísticos implicados na gestão pública contemporânea.

É pertinente apontar tema abordado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2008), no XX Encontro Nacional de Direito Constitucional - Encontro Luso-Brasileiro de Direito Constitucional sobre a temática “Constitucionalismo político na atualidade”, realizado em São Paulo, onde alerta para a necessidade de, após anos de luta para implementação da democracia, aferir a qualidade dos serviços e políticas públicas oferecidos pelo Estado.

Desse modo, é necessária efetiva alocação de recursos financeiros e orçamentários, bem como a conservação e preservação dos recursos naturais e do patrimônio público em consonância com o desenvolvimento sustentável, apoiado em um planejamento e em políticas públicas que busquem soluções para os problemas advindos de uma sociedade plural e de risco.

A pesquisa pretende demonstrar o dever de atuação do Tribunal de Contas na realização de um controle prévio, *ex ante*, concomitante e *à posteriori* no que tange a todas as dimensões de fiscalização, inclusive visando à sustentabilidade, com a inclusão das variáveis ambientais e urbanísticas dentro da gestão pública.

Cabem as Entidades de Fiscalização Superiores, signatárias da Carta da Amazônia, o dever de fiscalizar a gestão ambiental e dar um enfoque intergeracional e intrageracional das contas governamentais, considerando a necessidade de inclusão dos impactos ambientais a serem sofridos pelas gerações futuras.

José Adércio Leite Sampaio ao comentar a constitucionalização dos princípios do Direito Ambiental enumera dentre os de maior destaque o princípio da equidade intergeracional admitindo que “as presentes gerações não podem deixar para as futuras gerações uma herança de déficits ambientais ou do estoque de recursos e benefícios inferiores aos que receberam das gerações passadas”. (SAMPAIO, 2007, p.53).

Esse novo enfoque representa uma mudança de paradigma e deve ser enfrentado pela administração pública e por todos aqueles que manuseiem dinheiros públicos. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações. E é justamente esse espaço na arena do debate que o Tribunal de Contas deve exercer relevante papel atuando no Controle Externo, como um dos atores para a concretização desse direito fundamental<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para maior aprofundamento da temática, registro livro de minha autoria denominado “Tribunal de Contas e patrimônio ambiental: um novo paradigma de controle”. Belo Horizonte: Editora Fórum,

Nesse diapasão, cabem as Cortes de Contas apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público e rechaçar de imediato toda norma jurídica ou ato administrativo que vai de encontro a esse direito<sup>2</sup>. Atuando de forma precautória, as EFS poderão mitigar o fenômeno conhecido como judicialização das políticas públicas, pois se o Poder Legislativo realizar uma fiscalização eficaz, poderá com base no M&A fornecer aos tomadores de decisões, meios mais eficientes para o estabelecimento de políticas que tragam melhores resultados, evitando erros, corrigindo desvios e minimizando o ajuizamento de ações judiciais, o que dependendo do número e do montante de recursos inviabilizam a execução orçamentária, comprometendo substancialmente a realização das metas físicas e financeiras estipuladas no planejamento.

Destarte, o Tribunal de Contas, exerce relevante papel no Estado Democrático de Direito, pode e deve atuar na verificação *ex ante* da compatibilidade e aderência dos instrumentos de planejamento, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, contemplando e incorporando as prioridades contidas no plano diretor, nos termos do Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, Michel Prieur (2004), nos ensina acerca da Ordem Pública Ambiental do Estado Democrático do Direito Ambiental. Henry Lefebvre (2009) preconiza o direito à cidade e a Constituição da República registra que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O plano diretor, consagrado na Constituição da República, é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, servindo de ferramenta para a garantia do direito à cidade sustentável<sup>3</sup>.

Desse modo, a Corte de Contas, tem o dever de configurar seu trabalho na condição de órgão guardião do erário, dos recursos públicos e do patrimônio ambiental e urbanístico, propugnando para a implementação do desenvolvimento sustentável, adequada formulação e execução de políticas governamentais relativas

---

2011.

<sup>2</sup> Súmula STF n. 347: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.” (BRASIL, 1964).

<sup>3</sup> É interessante apontar a experiência de Nova Iorque com a implementação de um plano estratégico visando tornar a cidade sustentável até 2030. O PlaNYC Progress Report 2010: a greener, greater New York laboradonagestão do prefeito Michael R. Bloomberg, que afirmou: “*For three years, PlaNYC has changed the way New Yorkers think about their city and the future. **We must continue to tackle the challenges we face and dream big.** Our city and future generations are depending on it.*” prevê entre outras medidas o direito do cidadão noviiorquino de ter acesso a uma área verde numa distancia de caminhada de no máximo dez minutos (*tem minute walk*). (BLOOMBERG , 2010).

à gestão pública ecologicamente sustentável e a implementação da “Economia Verde”. Bem como, implementar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas que devem contemplar os aspectos econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos da gestão pública contemporânea.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa o trabalho está dividido em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, visando a necessidade de realizar uma releitura das competências atribuídas às Cortes de Contas para um efetivo enfrentamento dos desafios de uma sociedade pós moderna, que reduzam corretiva e preventivamente os riscos de uma gestão insustentável em seus múltiplos aspectos, será abordado a problemática da mutação constitucional e da guarda da Constituição, nos trazida por George Jellineck, HsüDau-Lin, Pablo Lucas Verdu, Hans Kelsen, Carl Schmitt, Konrad Hesse, Peter Härbele, Gomes Canotilho, José Alfredo de Oliveira Baracho, Anna Cândida da Cunha Ferraz, UadiLammêgoBulos e outros autores, que nos alertam para a necessidade de adaptar o sentido do texto às realidades sociais em constante transformação. Há a exigência de se rever a eficácia das ações de controle realizadas pelas Entidades de Fiscalização Superiores frente ao olhar da sustentabilidade.

No segundo capítulo será estudado o Tribunal de Contas como guardião dos recursos públicos e do patrimônio ambiental, o caminho percorrido pela instituição até atualidade e a evolução e a considerável ampliação de sua competência. Para efeitos didáticos será realizada uma breve digressão acerca da evolução do controle dos recursos públicos no Brasil em face das Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, EC 01/69 e finalmente a de 1988. Bem como, a análise do controle externo no Estado Democrático de Direito à luz da Constituição Cidadã e dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a proteção ao meio ambiente cultural (artificial). Será realizado também a necessidade de implementação de uma nova visão do Tribunal de Contas em face da Sustentabilidade em consonância com os princípios constitucionais e com a Carta da Amazônia. O capítulo enfoca, ainda, a ineficácia do controle *a posteriori*, e a urgência de um controle externo de políticas públicas exercido *a priori* e concomitante à realização das metas físicas e execução da despesa com foco para o resultado das ações e seus impactos na sociedade.

Para que a Corte de Contas exerça sua competência de forma eficaz, será apontada, no capítulo terceiro, a necessidade que se faça nos três níveis de governo um acompanhamento e avaliação dos programas e dos instrumentos de planejamento. A pesquisa enfoca as políticas públicas, as leis orçamentárias: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e a experiência de Minas Gerais com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, todos devendo atuar em consonância e em sinergia de esforços para a implementação de bons resultados para a sociedade.

No quarto capítulo será tratado o papel do Tribunal de Contas na tutela do patrimônio ambiental urbanístico em face da releitura da Constituição tendo em vista os problemas concretos e o dever das Entidades de Fiscalização Superiores de contribuir para o Estado Democrático de Direito em face da Ordem Pública Ambiental. O capítulo em tela trata também do direito à Cidade e a garantia do direito à cidade sustentável. Para exercício desse direito será analisado os instrumentos de desenvolvimento urbano com destaque para o Plano Diretor das Cidades e sua necessidade de adequação ao planejamento orçamentário e financeiro. Para aferição do desenvolvimento da política urbana é necessário a utilização de indicadores de desenvolvimento sustentável. Será trabalhado os aspectos a serem contemplados na avaliação e acompanhamento das políticas públicas para concretização das cidades sustentáveis.

No capítulo seguinte, será enfocada, ainda, a experiência do Governo de Minas Gerais na implementação do sistema de Monitoramento e Avaliação - M&A das políticas públicas e a análise realizada pelos membros da equipe de assessoria do relator das contas do governador no bojo do relatório técnico da Prestação de Contas do exercício de 2010 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Assim, para acompanhar essa mudança nas práticas sociais e governamentais, e também para verificar a necessidade de se repensar as competências do Tribunal de Contas, passa-se ao estudo das mutações constitucionais.

## 2 MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

O presente capítulo enfoca a necessidade de se realizar uma releitura das competências constitucionais atribuídas às Cortes de Contas. Para esse novo olhar se faz necessário uma breve digressão acerca da temática que envolve a mutação constitucional importante instrumento de renovação do sentido da norma.

### 2.1 Estabilidade e Mudanças Constitucionais

A estabilidade constitucional é uma característica da Constituição de um Estado. Mas, isto não significa imutabilidade, pois a efetividade das Constituições está justamente em sua capacidade de nortear o ordenamento jurídico, propiciando uma harmonia entre a ordem jurídica e as constantes mudanças nas relações político - sociais de um Estado.

Portanto, não existe a idéia de uma Constituição como algo pronto e acabado para reger a ordem jurídica de um Estado. Mas, ao contrário, ela está em constante mudança para atender aos anseios do povo e das instituições.

Konrad Hesse, retratou em sua obra “A força normativa da Constituição” essa temática da mudança e realidade, a saber:

Em síntese, pode-se afirmar: a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode se separada da realidade concreta de seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se se levar em conta essa realidade. A Constituição jurídica não configura apenas a expressão de dada realidade política e social. As possibilidades, mas também os limites da força normativa da Constituição resultam da correlação entre ser (*Sein*) e dever (*Sollen*)..

A Constituição jurídica logra conferir forma e modificação à realidade. Ela logra despertar “a força que reside na natureza das coisas”, tornando-a ativa. Ela própria converte-se em força ativa que influi e determina a realidade política e social. Essa força impõe-se de forma tanto mais efetiva quanto mais ampla for a convicção sobre a inviolabilidade da Constituição, quanto mais forte mostrar-se essa convicção entre principais responsáveis pela vida constitucional. Portanto, a intensidade da força normativa da Constituição apresenta-se, em primeiro plano, como uma questão de vontade normativa, de vontade de Constituição (*WillezurVerfassung*). (HESSE, 1991, p. 24).

Na lição de Karl Loewenstein, nos ensina que:

Do ponto de vista puramente teórico-e, assim, entrar no assunto em si-uma Constituição que seria ordem normativa ideal formação do processo



político pelo qual todos os futuros desenvolvimentos da comunidade, tanto política e socialmente, economicamente e culturalmente, poderia ser esperados de tal forma que não é necessário alterar as regras da fila. Cada íntegra Constituição, por assim dizer, apenas o status quo no momento de seu nascimento, e não podemos prever o futuro na melhor das hipóteses, quando inteligentemente escrito, você pode tentar mentes desde o início, as necessidades futuras através de válvulas separadas cuidadosamente colocados, mas também a formulação elástica poderia prejudicar a segurança jurídica. Portanto, devemos resignar-se à natureza do compromisso inerente a qualquer constituição. Cada constituição é um organismo vivo, sempre em movimento como a própria vida, e está sujeita à dinâmica da realidade que nunca se identifica, e é constantemente submetido à **punta Rheiheracliteana** de todas as coisas vivas. (LOEWENSTEIN, 1970, p. 164, tradução nossa).<sup>4</sup>

Para melhor elucidação do tema, se faz necessária uma abordagem acerca da constituição rígida e flexível e a mutação constitucional.

## 2.2 Mecanismo de alteração da Constituição

Não sendo possível as normas jurídicas preverem ou mesmo conterem as transformações naturais ocorridas na sociedade, como por exemplo, mudanças de ideologias, alteração de valores e avanços tecnológicos, é necessário que o sistema constitucional possua mecanismos que acompanhem essas evoluções.

A constituição pode ser alterada, precipuamente, pela reforma ou emenda à constituição ou por meio da via interpretativa. A interpretação é um meio eficaz e moderno de alteração constitucional, sem que para isso seja necessário qualquer alteração no texto da norma constitucional. A interpretação da vida e a letra morta da norma jurídica, conferindo dinamismo ao sistema normativo. Já a reforma e a emenda constitucionais caracterizam pela formalidade e pela grande repercussão social, sendo o seu processo descrito detalhadamente na própria constituição.

Assim, como na emenda constitucional tem o mesmo objetivo que é a alteração constitucional, mas sem o rigorismo e a rigidez exigidos para a provação

---

<sup>4</sup> Desde un punto de vista puramente teórico - y con ello entramos en el tema propiamente dicho - una Constitución ideal sería aquel orden normativo conformador del proceso político según el cual todos los desarrollos futuros de la comunidad, tanto de orden político como social, económico y cultural, pudiesen ser previstos de tal manera que no fuese necesario un cambio de normas conformadoras. Cada Constitución íntegra, por así decirlo, tan sólo el status quo existente en el momento de su nacimiento, y no puede prever el futuro; en el mejor de los casos, cuando esté inteligentemente redactada, puede intentar en cuenta desde el principio, necesidades futuras por medio de apartados y válvulas cuidadosamente colocados, aunque una formulación demasiado elástica podría perjudicar a la seguridad jurídica. Así, pues, hay que resignarse con el carácter de compromiso inherente a cualquier constitución. Cada constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma, y está sometida a la dinámica de la realidad que jamás se identifica consigo misma, y está sometida constantemente al **punta rheiheraclitiano** de todo lo viviente.

de uma reforma ou emenda à Constituição. A via interpretativa é utilizada pelos interpretes do texto constitucional, precipuamente, o Poder Judiciário. A interpretação tem o condão de tornar operativo o direito constitucional.

José Alfredo de Oliveira Baracho em sua obra Teoria da Constituição nos ensina que:

Herman Pritchett, em capítulo dedicado a interpretação constitucional, reconhece que o processo é de grande importância, pois possibilita a modificação gradual do conteúdo dos preceitos constitucionais através dos tempos, para fazer frente às modificações que ocorrem e as novas necessidades, permitindo que o recurso à reforma formal seja relativamente pouco freqüente. (BARACHO, 1979, p.57).

A interpretação não pode ser compreendida como uma atividade ilimitada. Os limites dessa atividade estão nos princípios que fundamentam o sistema constitucional. Vale grifar que, a mutação constitucional tem limites e se ultrapassá-los estará violando o poder constituinte e, portanto a soberania popular. Podemos numerar dois limites da atividade interpretativa: o primeiro deles trata dos sentidos possíveis do texto que está sendo interpretado; o segundo enfoca a preservação dos princípios fundamentais que dão identidade àquela constituição específica.

Cabe sublinhar, que no caso da Constituição brasileira em vigor, nos termos do art. 60, §4º, adverte para a impossibilidade de alteração das cláusulas pétreas determinadas na própria Carta Magna, blindando permanentemente qualquer tentativa de abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Á guisa de conclusão no que tange a mutação do atual arcabouço normativo constitucional do Estado numa perspectiva socioambiental do Direito pátrio, nos termos da nossa Lei Fundamental de 1988, é interessante apontar o papel do Estado como “guardião e amigo dos direitos fundamentais.”<sup>5</sup> Nesse sentido convém registrar lição de Ingo Wolfrang Sarlet e Tiago Fensterseifer que apontam na direção de vinculação de todos os poderes e órgãos estatais no sentido de concretização dos direitos fundamentais e promoção da dignidade humana:

Tal perspectiva coloca o Estado brasileiro, além da proibição de (interferir de maneira ilegítima) no âmbito de proteção de determinado direito fundamental, também a missão constitucional de proteger e promover os

---

<sup>5</sup> Expressão cunhada por José Carlos V. de Andrade (2001), vide obra: Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976, p. 143.

direitos fundamentais, mediante medidas de caráter positivo (prestacional). Assim, em maior ou menor medida, todos os Poderes Estatais, representados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário (incluindo no âmbito das atribuições, as funções essenciais à justiça, como é o caso do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública), estão constitucionalmente obrigados, na forma de *deveres de proteção e promoção ambiental*, a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais ecológicos. Nesse cenário, quando se volta a atenção à degradação ambiental em termos gerais - inclusive e em especial no que diz respeito aos “novos” problemas ecológicos, como é o caso do aquecimento global -, notadamente tendo em vista os riscos sociais e ambientais a ela correlatos (estejam, ou não, em curso), verifica-se a relevância do reconhecimento de uma série de deveres estatais a serem adotados no sentido do enfrentamento das suas causas. A não adoção de tais medidas de proteção (ou mesmo a sua manifesta precariedade) por parte do Estado - nas esferas municipal, estadual e federal -, no sentido de assegurar a eficácia e a efetividade do direito fundamental em questão, resulta conforme será desenvolvido a partir de agora, em prática inconstitucional, passível de controle judicial, tanto sob a via abstrata quanto difusa. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.14-15).

Afinal, há quem cabe a guarda da Constituição? Será abordado nos próximos tópicos em breves linhas a superação do debate Hans Kelsen versus Carl Schmitt e a comunidade aberta de interpretes da Constituição de Peter Häberle.

### 2.3 Mutação Constitucional

O fenômeno conhecido como muta o constitucional   um dos mecanismos de mudança informal da Constitui o e   considerado um importante instrumento de preserva o da normatividade e efetividade do texto constitucional. Como dito alhures, urge a necessidade de se revisitar o Tribunal de Contas e a competência constitucional atribuída   institui o frente aos novos desafios da contemporaneidade. Assim, para que haja uma releitura do próprio papel do Controle Externo, se faz *mister* compreensão da renova o do sentido da norma dentro do Estado Democrático de Direito.

As investiga es doutrinárias, conforme salienta José Alfredo de Oliveira Baracho, nos permitem examinar os antecedentes dessa investiga o científica do direito. E assim leciona:

A doutrina constitucional da república de Weimar, elaborada nas Universidades alemãs, com influência de autores daquela época e os que vieram depois, destacando-se entre eles Kelsen, Schmitt, Smend, Loewenstein, com repercussão internacional. (BARACHO, 2008, p. 183).

Como nos ensina Pablo Lucas Verdu em sua obra *Curso de derecho político* toda a constituição por mais perfeita que seja, é uma obra humana e, assim sendo, com a passagem do tempo tem a necessidade de reajustar-se a uma nova estrutura social, sempre em evolução na sociedade. (VERDU, 1978).

São suas essas palavras:

“Toda Constitución, por mais perfecta que se considere enquanto obra humana, experimenta, no transcurso do tempo, a necessidade de mudança, de reajuste da estrutura social mutante da comunidade”. (VERDU, 1987, p.186, tradução nossa).<sup>6</sup>

Portanto, a mutação constitucional, ao lado dos processos formais possibilita que as normas constitucionais mantenham-se consonantes com a realidade social, não permitindo que o tempo e as constantes mudanças sócio-políticas deixem os textos constitucionais defasados e dissonantes.

Assim, continua Pablo Lucas Verdu:

A doutrina alemã aprofundando-se no estudo do fenômeno mutacional fez a distinção de *verfassunganderung*, reforma constitucional, da *verfassungswandlung*, da mutação constitucional. Para os doutrinadores alemães, a reforma constitucional, consiste nas modificações constitucionais reguladas no próprio texto da constituição, pelos processos por ela estabelecidos para sua reforma. Já, a mutação constitucional consiste na alteração não da letra ou do texto expresso, mas do significado, do “sentido e alcance das disposições constitucionais”, por meio ora da interpretação, ora dos costumes, ora da legislação infraconstitucional (VERDU, 1978, p.225).

José Alfredo de Oliveira Baracho ao discorrer acerca da Teoria da Constituição e a Teoria geral das mutações constitucionais nos ensina:

Hsü Dau-Lin, chinês, discípulo da integração política, escreveu um profundo trabalho sobre mutações constitucionais. Sua obra *Die Verfassungswandlung* foi dedicada a Smend, complementando-as. Além da obra acima mencionada, escreveu *Formalistis cherundantiformalistischer Verfassungsbegriff (Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen, v. 2)* em que expõe a visão crítica das teses formalistas. (BARACHO, 2008, p.183).

Nesse sentido, dentro dessa abordagem acerca da Teoria das Mutações Constitucionais, Uadi Lammêgo Bulos após conceber que a mutação constitucional é a separação entre o preceito de Lei Suprema e Realidade, constatou que as

---

<sup>6</sup> Toda Constitución, pó muy perfecta que se considere en cuanto obra humana, experimenta, en el transcurso del tiempo, la necesidad del cambio, de reajustarse a la estructura social cambiante de la comunidad.

normas constitucionais são modificadas lentamente sem ingerências do poder de reforma. (BULOS apud VERDU, 1978)

De fato, essas mudanças ocorrem normalmente, mais lentamente e só se tornam claramente perceptíveis quando comparado o entendimento atribuído às cláusulas constitucionais em momentos diferentes ou, em épocas distintas e ante circunstâncias diversas.

Entretanto, a mutação constitucional além de importar em alteração do sentido, do significado ou, do alcance da norma constitucional não pode ofender a letra nem o espírito da constituição, ficando adstrito a limites para que não desvirtue a vontade da Lei Maior.

Essa é a posição do constitucionalista lusitano José Joaquim Gomes Canotilho que adverte:

Considerar-se-á como transição constitucional à revisão informal do compromisso político formalmente plasmado na constituição sem que haja alteração do texto constitucional. Em termos incisivos: muda o sentido sem mudar o texto. (CANOTILHO, 1996, p. 1003) .

No mesmo sentido o jurista alemão George Jellineck afirma que:

Por reforma da constituição entendo a modificação dos textos constitucionais produzida por ações voluntárias e intencionadas. E por mutação da constituição, entendo a modificação que deixa **indeme** seu texto sem mudá-lo formalmente que se produz por fatos que não têm que ir acompanhados pela intenção, ou consciência, de tal mutação. (JELLINECK, 1991, p.6-7, tradução nossa)<sup>7</sup>

Também Karl Loewenstein seguindo a mesma esteira de pensamento assinala que:

Na mutação, por outro lado, há uma transformação na realidade da configuração do poder político da estrutura social ou do equilíbrio de interesses, sem que fique atualizada a dita transformação no documento constitucional: o texto da constituição permanece intacto. (LOEWENSTEIN, 1970, p.165, tradução nossa).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Por reforma de la constitución entiendo la modificación de los textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas. Y por mutación de la constitución, entiendo la modificación que deja **indemne** su texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o conciencia, de tal mutación. (JELLINECK, 1991,p.6-7).

<sup>8</sup> En la mutación, por otro lado, se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional: el texto de la constitución permanece intacto.

Quanto a mutação constitucional Anna Cândida da Cunha Ferraz, salienta:

Consiste na alteração, não da letra ou do texto expresso, mas do significado do sentido e do alcance das disposições constitucionais, por meio ora da interpretação judicial, ora dos costumes, ora das leis, alterações essas que, em geral, se processam lentamente, e só se tornam claramente perceptíveis quando se compra o entendimento atribuído às cláusulas constitucionais em momentos diferentes, cronologicamente afastados uns dos outros, ou em épocas distintas e diante de circunstâncias diversas. (FERRAZ, 1986, p.51)

Merece destaque o entendimento de Uadi Lammêgo Bulos acerca da matéria, estabelecendo a seguinte definição:

O processo informal de mudanças da constituição, por meio do qual são atribuídos novos sentidos, conteúdos até então não ressaltados à letra da Lex Legum, quer através da interpretação, em suas diversas modalidades e métodos, quer por intermédio da construção (construction), bem como dos usos e costumes constitucionais. (BULOS, 1997, p.57)

No que tange ao conceito, Anna Cândida da Cunha Ferraz, utilizando a seguinte terminologia nos ensina:

Processos indiretos, processos não formais ou processos informais para designar todo e qualquer meio de mudança constitucional não produzida pelas modalidades organizadas de exercício do Poder Constituinte derivado. (FERRAZ, 1986, 12)

Os processos informais de mudança na constituição abrangem duas espécies diferentes: as mutações constitucionais são aquelas que não violentam a constituição, por exemplo, as interpretações jurisdicionais que dão sentido renovado à letra constitucional, mas, sem violá-las. Para ser legítima a mutação deve corresponder a uma demanda social efetiva por parte da coletividade, estando assim respaldada pela soberania; e as mutações inconstitucionais são aquelas que contrariam a constituição e quando confrontadas com a Carta Magna não merecem subsistir. Entre outros exemplos podemos citar como mutações inconstitucionais o costume contra *constitutionem*, as leis e interpretações inconstitucionais e as mutações manifestamente inconstitucionais. Portanto, mutações inconstitucionais são aquelas se confrontam a constituição e que deverão ser rejeitadas pelos poderes competentes e pela sociedade. A inconstitucionalidade deverá resolver-se por sua superação ou por sua conversão em direito vigente.

É imperioso registrar a obra de Uadi Lammêgo Bulos, um dos pioneiros a tratar do tema, em seu livro *Mutación de Constitución*, distingue quatro classes de mutação constitucional, a saber:

- a) Mutação constitucional mediante uma prática que não vulnera formalmente a constitui o escrita.
- b) Trata-se de regular rela es jurídicas que não estão contempladas por normas constitucionais, não havendo viola o de nenhum preceito constitucional;
- c) Muta o constitucional devido   impossibilidade de exercer certos direitos constitucionais.
- d) Ocorre quando, o direito, que certa disposi o atribui a determinados sujeitos, decai dado a impossibilidade de exercício desses em razão de não mais coincidir com a realidade.
- e) Muta o constitucional por uma prática política que contradiz com a Constitui o.
- f) Nesta hipótese, o texto constitucional queda inerte, e as normas constitucionais afetadas pela mudança não mais coincidem com a realidade constitucional.
- g) Muta o constitucional mediante interpreta o.
- h) Ocorre quando se interpreta as normas constitucionais conforme as considera es e necessidades do tempo em que são aplicáveis, e não de acordo com o sentido atribuído ao constituinte originário. (BULOS apud VERDU, 1978).

Em suma, a muta o constitucional altera o sentido, o significado e o alcance do texto constitucional, sem, contudo, alterar-lhe letra e espírito.

José Alfredo de Oliveira Baracho, demonstra em sua li o cristalina que:

O quadro classificatório parte da rela o que se medeia entre a norma e a realidade, que surge quando estamos presentes na questão da validade do Direito Constitucional. O esquema antecipa-se, em certa medida, na classifica o "ontológica" das constitui es de Karl Loewenstein, que tem raízes na tese de Ferdinand Lassale sobre a essência da Constitui o. Modera-se a exagerada sociologiza o do conceito da Constitui o estabelecido pelo fundador da social democracia na Alemanha, relativizando a normatividade constitucional   realidade social. (BARACHO, 2008, p. 184).

Assim, dentro desse quadro que se delimita, é imperioso que se teça algumas considerações acerca da mutação constitucional em face do Poder Constituinte Originário e Poder Constituinte Difuso.

## **2.4 Poder Constituinte Originário, Poder Constituinte Difuso e as Mutações Constitucionais**

As mutações constitucionais realizadas fora das modalidades previstas no exercício do poder constituinte instituído, ou seja, a reforma constitucional, justificam-se e têm fundamento jurídico, isto porque, não se poderia conceber uma ordem jurídica estática que não admitisse qualquer mudança que não as previstas no próprio texto da Constituição.

Assim, a mutação constitucional se realiza pela interpretação feita por órgãos estatais ou por meio dos costumes e práticas políticas socialmente aceitas. Portanto, chega-se à conclusão que além do poder constituinte originário e do poder de reforma constitucional, existe uma terceira modalidade de poder constituinte: o que se exerce em caráter permanente por mecanismos informais como a interpretação de suas normas e o desenvolvimento de costumes constitucionais.

Essa terceira via foi denominada Poder constituinte difuso pelo jurista francês Georges Burdeau que assim se expressa:

Se o poder constituinte é o poder que faz ou transforma as constituições, deve-se admitir que sua atuação não se limita às modalidades juridicamente disciplinadas de seu exercício. Há um exercício cotidiano do poder constituinte que, embora não esteja previsto pelos mecanismos constitucionais ou pelos sismógrafos das revoluções, nem por isso é menos real. Parece-me, de todo modo, que a ciência política deva mencionar a existência desse *poder constituinte difuso*, que não é consagrado em nenhum procedimento, mas sem o qual, no entanto, a constituição oficial e visível não teria outro sabor que os do registro de arquivo. (BURDEAU, 1969, p.246-247).

Portanto, as mudanças informais, representam na realidade a manifestação de um Poder Constituinte, chamado Poder Constituinte Difuso, algo sempre vivo e ativo na ordem jurídica de um Estado, não permitindo que a realidade jurídica e a realidade social se dissociem. Vale ressaltar que a titularidade permanece com o povo e é exercida por via representativa pelos órgãos do poder constituído.



Essa função constituinte difusa destina-se a complementar a Constituição, dando continuidade à obra do constituinte originário. Entretanto, por tratar-se de uma função constituinte implícita, ela é limitada, mas seus limites são mais amplos e definidos do que os limites impostos ao constituinte derivado, uma vez que, este, com permissão expressa da Constituição, atua para reformá-la, modificando o texto e o conteúdo constitucional.

Registra-se a lição de José Joaquim Gomes Canotilho no sentido de que o Poder Constituinte Difuso, uma vez, não autorizado, nasce de modo implícito e por uma decorrência lógica, não pode reformar ou alterar o conteúdo expresso da Constituição, restringindo a sua atuação a precisar ou, modificar o sentido, o significado e o alcance, sem, contudo, alterar o texto constitucional. É isso que permite que mesmo as Constituições rígidas, transformem-se continuamente, ainda que os faça de modo lento e imperceptível. (CANOTILHO, 1998).

Vale à pena lembrar as lições de Pablo Lucas Verdu:

[...] as mutações constitucionais na medida em que respeitam a letra, e ainda o espírito da constituição se integram no texto constitucional acomodando-o à realidade constitucional que enquanto realidade política mutante, ou se modula com o tempo. Assim, a constituição não se quebra escandalosamente, se abrevia sua modificação e com isso se resolvem, mais eficaz e rapidamente, as exigências políticas - sociais do tempo. Em síntese, as mutações constitucionais se enquadram perfeitamente com a natureza jurídico-política de toda a constituição política (VERDU, 1978, p145, tradução nossa)<sup>9</sup>

Cabe registrar alguns exemplos da prática constitucional brasileira que demonstram que processos informais promoveram alterações substanciais em preceitos normativos, tal como ocorreu no art. 5º, inciso XI da Constituição da República Brasileira, que considera a casa asilo inviolável do indivíduo. O significado casa foi ampliado, inclusive produzindo textos legais protetivos, para significar, além do local onde o indivíduo estabelece residência com ânimo definitivo, previsto no Código Civil, também o escritório do advogado, o consultório médico, os complementos da casa como pátios, jardins, garagens, quintais, etc. (BULOS, 1997).

Assim, a casa passa a ser o lugar onde se vive ou trabalha. Desse modo, o

---

<sup>9</sup>[...] las mutaciones constitucionales en la medida que respetan la letra, y aún el espíritu el de la Constitución se integran al texto constitucional acomodando-lo a la realidad constitucional que en cuanto realidad política cambian, o se modula con el tiempo. Así, la Constitución no se quebranta escandalosamente, se abrevia su modificación y con ello se resuelven, más eficaz y rápidamente, las exigencias político - sociales del tiempo. En síntesis, las mutaciones constitucionales cuadran perfectamente con la naturaleza jurídico-política de toda Constitución política.

ato interpretativo promoveu uma mudança informal sem violação do texto da lei.

## 2.5 Constituição Rígida e Flexível e a mutação constitucional

As constituições rígidas são as que não podem ser modificadas informalmente, mas, somente por um processo lento e difícil, previsto na própria Constituição. Já, as constituições flexíveis podem ser estabelecidas ou modificadas pela legislatura ordinária, como as demais leis.

Bernard Branchet, aponta a peculiaridade de uma constituição rígida. Vejamos:

A Constituição é rígida quando ela somente pode ser revisada por um órgão distinto e geralmente segundo um procedimento diferente daquele utilizado para a adoção das leis ordinárias. Conseqüentemente, tem-se uma diferenciação orgânica e freqüentemente processual entre as leis constitucionais e as leis ordinárias. As leis constitucionais se beneficiam de supremacia e ocupam o primeiro lugar na hierarquia das regras jurídicas. (BRANCHET, 1994, p.12, tradução nossa).<sup>10</sup>

Maurício Antônio Ribeiro Lopes em sua obra Poder constitucional reformador escreve que a rigidez constitucional desde sua origem, não se incompatibiliza com mudanças. O que caracteriza a rigidez é o fato de uma proteção mais obstinada e mais rigorosa da norma constitucional, que é alterável, sim, mas mediante um processo especial, mais complexo do que o previsto para a edição de normas infraconstitucionais. (LOPES, 1993).

Vale à pena lembrar a lição de Uadi Lammêgo Bulos quando afirma que apesar de expressa previsão formal de mecanismos de mudança constitucional, tanto as constituições rígidas como as flexíveis são aptas a sofrerem mutações constitucionais. São suas estas palavras:

A experiência constitucional demonstra que o fenômeno da mutação constitucional independe da rigidez do texto Magna. Tanto as Cartas rígidas como as flexíveis estão sujeitas ao influxo de novos sentidos, novos significados, que, embora não mudem a letra dos perceptivos supremos do Estado, conferem-lhes conteúdos ainda não contemplados, quer através da interpretação e da construção judicial, quer por meio das práticas

---

<sup>10</sup>La Constitución est rigide lors que ´ele ne peu être réviséé que por un organe distict et generalement selon une procédure different de alle utiliséé poen e adoption des lois ordinaries. Est par consequent aménagú une differenciation organique et el plus souvent procédurale entre les lois constitutionnelles et elles lois ordinaires. Le lois constitutionnelles bénéficient d´une suprimatie et occupent la première place dans la hierarchie regles juridiques.

constitucionais. (BULOS, 1997, p. 84).

Igualmente, Pablo Lucas Verdu leciona, que, ainda que as constituições escritas tragam em seu sistema, forma especial para alteração, seja através de emenda ou revisão, a previsão desse processo especial, que lhe confere o caráter rígido, não impede que junto a ela se desenvolva processos informais de mudança constitucional, conforme se extrai de sua lição:

As constituições escritas rígidas não podem impedir que junto, ou contra elas, se desenvolva um direito constitucional na escrita. Advertiu a sobrevivência de preceitos constitucionais, embora foram formalmente derogados, aludiu à mudança da interpretação, a mutação devidas à necessidade política, a um direito dúctil que se ajusta aos fatores de poder da constituição para regular, adequadamente, o exercício de tais relações. (VERDU, 1978, p.166, tradução nossa).<sup>11</sup>

Atualmente, percebe-se que Constituição rígida não é sinônimo de estabilidade, conforme nos ensina José Adércio Leite Sampaio:

Desse modo geral, pode-se afirmar que uma sociedade tradicionalista, de esclarecido tato político e senso da medida, prescindirá dos freios jurídicos para a reforma constitucional, porque estes estão compensados pela existência de outros elementos estabilizadores. Num povo sem tais virtudes, há, porém, necessidade de mecanismo mais complexo para a reforma constitucional. Não é por outro motivo que a flexibilidade das constituições se tornou, em nossos dias, verdadeira exceção. (SAMPAIO, 1954, p. 64).

Nota-se, assim, que a estabilidade da constituição não está, necessariamente, atrelada à rigidez ou flexibilidade do texto constitucional. Por exemplo, podemos citar a Carta Inglesa que apresenta uma estabilidade que vem da sua própria natureza, da sua lenta formação, da sua progressiva adaptação às necessidades políticas e sociais e da própria educação política do povo.

Outro exemplo de estabilidade encontramos nos Estados Unidos, que mantém a sua Constituição de 1787 com menos de 30 emendas. Karl Loewenstein em sua obra clássica *Teoría de la Constitución* ressalta a capacidade de adaptação da Constituição Americana e o papel da Suprema Corte na interpretação do Texto constitucional harmonizando os comandos normativos às circunstâncias políticas,

---

<sup>11</sup>Las Constituciones escritas rígidas no pueden impedir que junto, o contra ellas, se desarrolle un derecho constitucional no escrito. Advertió la supervivencia de preceptos constitucionales, aunque fueran formalmente derogados, aludió al cambio de la interpretación, a mutaciones debidas a la necesidad política, a un derecho dúctil que se ajusta a los factores de poder de la Constitución para regular, adecuadamente, el ejercicio de tales relaciones.

econômicas e sociais. (LOEWENSTEIN, 1970).

O ordenamento jurídico é um sistema dinâmico que interage com a realidade fática que visa regular. As mudanças e as transformações ocorridas no seio da sociedade interferem diretamente no ordenamento jurídico.

Na esteira desse pensamento, José Alfredo de Oliveira Baracho ao citar Dan-Lin nos ensina que:

O conceito de mutação constitucional para Hsü Dan-Lin (*Versfassungswandig*) é considerado como uma contraposição produzida em muitas constituições escritas, com a situação jurídica real. Não é correta a colocação das normas constitucionais de um lado e a realidade constitucional de outro, desde que a realidade para a qual emanam as normas constitucionais não coincide com as mesmas. Surge daí a tensão entre a Constituição escrita e a situação constitucional real. Este fenômeno constitucional não ocorre com as constituições não escritas como a britânica, porque a vida estatal é a própria Constituição. (BARACHO, 2008, p.184).

De fato, a realidade constitucional demonstra que as Constituições, principalmente as escritas e rígidas, não mudam apenas com os mecanismos expressamente previstos em seu texto para tal finalidade - os mecanismos de reforma constitucional.

Pelo contrário, perante a evolução dos hábitos, costumes e valores da sociedade, da dinâmica econômica, das inovações tecnológicas, das práticas políticas e da atuação dos grupos de pressão, entre outros fatores, as normas constitucionais sofrem alterações profundas e contínuas, de sentido, significado e alcance, alterações feitas por mecanismos difusos, paulatinos, e que não modificam o texto dos dispositivos constitucionais.

Nesse sentido Karl Loewestein em *Teoria de laconstitución*, observa que: “as constituições não mudam somente mediante emendas, mas em maior volume, há mudanças imperceptíveis que a norma estabelecida sofre ou por efeito do ambiente político ou pelos costumes, sem alterar o texto constitucional”. (LOEWENSTEIN, 1970).

Na mesma esteira de pensamento Friedrich Müller defende que:

A mutação constitucional será, assim, imposta por uma modificação produzida no “âmbito normativo” (*normbereich*) da norma constitucional, mas será o “programa normativo” (*normprogram*), contido basicamente no texto da norma, que determinará quais traços da realidade estão compreendidos no âmbito normativo e serão aptos a gerar uma mutação

constitucional. (MÜLLER, 1998, p.17) .

Essa também é a posição de Konrad Hesse:

A concretização de conteúdo de uma norma constitucional, assim como a sua realização, somente resulta possível, incorporando as circunstâncias da *realidade* (sic) que essa norma é chamada a regular. As particularidades, muitas vezes, já moldadas juridicamente, dessas condições formam o âmbito da *norma* que, da totalidade das realidades, afetadas por uma prescrição, do mundo social, é destacado pela ordem, sobretudo expressada no texto da norma, o *programa da norma* como parte integrante do tipo normativo. Como essas particularidades, e com elas o *âmbito da norma*, estão sujeitas às alterações históricas, podem os resultados da concretização da norma modificar-se, embora o texto da norma (e, com isso, no essencial, o *programa da norma*) fique idêntico. Disso resulta uma *mutação constitucional* permanente, mais ou menos considerável que não se deixa compreender facilmente e, por causa disso raramente fica claro. (HESSE, 1998, p.29).

Na cátedra de José Alfredo de Oliveira Baracho, destaca-se:

O fundamento último da mutação constitucional assenta-se na natureza do Estado, como realidade vital e dinâmica. A natureza vital do Estado condiciona a possibilidade e a necessidade da transformação deste, de suas instituições e da própria constituição. As mutações constitucionais não são algo implícito na transformação estatal e em sua regulação jurídica, desde que são em parte queridas e favorecidas pela mesma Constituição, neste sentido, as normas constitucionais são incompletas frente às exigências vitais do Estado.

As constituições deverão conter para sua perfeição, fundamentos que impedem sua vida e a plenitude de motivação social para transformar realmente a vida política. Esta plenitude verbal não pode abranger nem normativar-se por inteiro, através de artigos constitucionais esquemáticos, pois só estariam indicando e estimulando, como sustentou Smend. A quantidade de normas formuladas de modo equívoco é inevitável nos textos constitucionais. Esta situação determina que uma reforma constitucional é desnecessária se é possível resolver as dificuldades por meio de mutação constitucional. A interpretação constitucional elástica e integradora que desvia consideravelmente de outras interpretações é uma conseqüência de índole particular dessas normas. (BARACHO, 2008, p.185).

Na lição de José Joaquim Gomes Canotilho que, confere às alterações da constituição por meio da interpretação, a alcunha de “mutações constitucionais silenciosas”, conforme leciona:

A necessidade de uma permanente adequação dialética entre o programa normativo e a esfera normativa justificará a aceitação de transições constitucionais que, embora traduzindo a mudança de sentido de algumas normas provocada pelo impacto da evolução da realidade constitucional não contrariam os princípios estruturais (políticos e jurídicos) da constituição. O reconhecimento destas - mutações constitucionais silenciosas - *stillen Verfassungs Wandlungen* - é ainda um ato legítimo de interpretação

constitucional. (CANOTILHO, 2005, p.237-238).

A mutação constitucional silenciosa é mais democrática que a realizada via formal, uma vez que, de acordo com Peter Häberle a interpretação constitucional diz respeito a todos. “A conformação da realidade da Constituição torna-se também parte da interpretação das normas constitucionais pertinentes a essa realidade.” (HÄRBERLE, 2002, p.24). A sociedade aberta de intérpretes da constituição envolve dentro do processo social todas as potências públicas, elemento resultante e formador ou constituinte dessa sociedade. Assim não é apenas uma minoria, representante da sociedade, que irá deliberar sobre a mutação do texto constitucional, mas sim uma grande parcela da população.

Canotilho afirma que a “Constituição é um sistema aberto de regras e princípios”. É um sistema aberto porque sofre as interferências de elementos externos, tais como os elementos culturais, sociais, econômicos, dentre outros (CANOTILHO, 2005, p.171).

Segundo Celso Ribeiro Bastos:

O direito não é mero somatório de regras avulsas, produtos de atos de vontade, ou mera concatenação de formulas verbais articuladas entre si. O direito é mais do isso: é conjunto significativo, é unidade de sentido, é valor incorporado em regra. E esse conjunto, essa unidade, esse valor, projetam-se ou traduzem em princípios, logicamente anteriores aos preceitos, como bem preleciona o mestre português Jorge Miranda. (BASTOS, 2001, p.58).

O texto é o mesmo, mas o sentido da norma muda, embora não haja alteração do texto, há alteração na gramática das práticas sociais, que fornecem total renovação do sentido dos textos. Menelick de Carvalho Netto (2001) nos adverte que norma é sentido não é texto, assim, os problemas dessa sociedade complexa e plural requerem uma releitura da Constituição no que tange aos desafios apresentados dentro do Estado Democrático de Direito.

As normas constitucionais prevalecem sobre todas as demais normas do ordenamento jurídico, em qualquer situação. Nenhuma lei ou ato jurídico poderá contrariar uma norma constitucional, posto que esta se constitui no fundamento da validade de todas as normas do ordenamento jurídico, que deverão estar em plena consonância com ela, sob pena de incidirem no vício da inconstitucionalidade e serem declarados nulos, sendo expulsos do ordenamento jurídico.

## 2.6 Alguns apontamentos acerca da guarda da Constituição

É interessante registrar na história do direito público e do constitucionalismo, nas primeiras décadas do século XX, mais especialmente na década de 30, ao final da República de Weimar, o debate travado entre Hans Kelsen (1999) e Carl Schmitt (2007a) acerca de quem deteria a legitimidade para ser o guardião da Constituição. Se faz necessário apontar também a superação desse debate e a inclusão da comunidade aberta de interpretes da Constituição na visão do também alemão Peter Häberle.

A polêmica entre Carl Schmitt (2007a) e Hans Kelsen (1999) acerca do “guardião da Constituição”, refere-se, essencialmente, ao debate que pode ser visto sob duas perspectivas: a primeira jurídica, o âmbito e a natureza da função jurisdicional e das atribuições do Tribunal Constitucional defendida pela teoria Kelseniana. A segunda, política, e as definições do conceito de Constituição, Estado, soberania e democracia defendida por Schmitt.

Na visão Schmittiana, o Presidente do Reich alemão, era detentor de legitimidade para desempenhar o papel de guardião da Constituição.

Meu tratado sobre o “guardião da Constituição”, publicado em março de 1929 no Arquivo de Direito Público (*Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. XVI, p. 161 e seguintes), encontrou ampla aceitação e também levou, especialmente, ao fato de que, nos últimos anos, a posição constitucional do presidente do Reich alemão fosse frequentemente qualificada como a de um guardião da Constituição. (SCHMITT, 2007a, p.04).

Na obra O guardião da Constituição (*Der Hüter der Verfassung*) republicada em 1931, Carl Schmitt, ampliou e aprofundou suas reflexões, compreendendo a Constituição como a decisão consciente de uma unidade política concreta que define a forma e o modo de sua existência. Assim aduz:

Em todo o caso, a Constituição de Weimar empreende sua tentativa de maneira muito consciente, mais precisamente com meios especificamente democráticos. Ela pressupõe todo o povo alemão como uma unidade capaz de ação direta, não mediada só por organizações sociais em grupos, que pode expressar sua vontade e que, no momento, da decisão, despreza as divisões pluralistas, possa se exprimir e se fazer respeitar. A Constituição busca, em especial, dar à autoridade do presidente do Reich a possibilidade de se unir diretamente a essa vontade política da totalidade do povo alemão e agir, por meio disso, como guardião e defensor da unidade e da totalidade constitucionais do povo alemão. (SCHMITT, 2007a, p.234).

Em apertadíssima síntese, de acordo com o decisionismoschmittiano e sua interpretação constitucional, o Presidente do Reich é o legítimo defensor e guardião da Constitucional, conforme se depreende da leitura dos artigos abaixo arrolados, e em especial do art. 48 da Constituição de Weimar:

Consoante o presente conteúdo da Constituição de Weimar, já existe um guardião da Constituição, a saber: o Presidente do Reich. Tanto o elemento relativamente estático e permanente (eleição por 7 anos, difícil revocabilidade, independência de maiorias parlamentares alternantes), quanto o tipo de seus poderes (as competências segundo os artigos 45 e 46 da Constituição, dissolução do parlamento do Reich segundo o artigo 70, **execução pelo Reich e proteção da Constituição segundo o artigo 48**) têm por objetivo de criar um órgão político-partidariamente neutro devido a sua relação direta com a totalidade estatal, o qual, como tal, é o defensor e guardião da situação constitucional e do funcionamento constitucional das supremas instâncias jurídicas e, em caso de necessidade, está dotado de poderes eficientes para uma proteção efetiva da Constituição. Não se pode ignorar essa autêntica palavra constitucional, não importando como se avalia, de resto, o significado do juramento político. (SCHMITT, 2007a, p.233, grifo nosso).

E quanto a legitimidade e a interpretação do princípio democrático Carl Schmitt aduz:

O fato de o presidente do Reich ser o guardião da Constituição corresponde, porém, apenas também ao princípio democrático, sobre o qual se baseia a Constituição de Weimar. O presidente do Reich, é eleito pela totalidade do povo alemão e seus poderes políticos perante as instâncias legislativas (especialmente dissolução do parlamento do Reich e instituição de um plebiscito) são, pela natureza dos fatos, apenas um “apelo ao povo”. Por tornar o presidente do Reich o centro de um sistema de instituições e poderes plebiscitários, assim como político-partidariamente neutro, a vigente Constituição do Reich procura formar, justamente a partir dos princípios democráticos, um contrapeso para o pluralismo dos grupos sociais e econômicos de poder e defender a unidade do povo como uma totalidade política. (SCHIMITT, 2007a, p.233-234).

Schmitt em seu livro *A teologia política* (1932) define: “soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção”. Ao tratar do conceito de político (texto de 1932) afirma que o “conceito de Estado pressupõe o conceito de Político. Segundo o uso corrente da linguagem, Estado é o status político de um povo organizado dentro de uma unidade territorial.” (SCHIMITT, 2009, p.18). Para Schmitt, povo (*Volk*) é a unidade e homogeneidade, constituindo o pressuposto de toda e qualquer unidade política.

Desse modo, deve ser o presidente do Reich alemão o guardião da Constituição por ser o representante legítimo dos interesses do povo. Essa



legitimidade preconizada por Schmitt (2009) para o chefe de Estado, do Poder Executivo, não é defendida no âmbito do Legislativo e do Judiciário. Pois o Legislativo recebe muitas influências, tendo que defender seus próprios interesses. De outro lado, o Judiciário, composto de um corpo técnico especializado, não conhece e nem representa os anseios do povo. Na visão Schmittiana, antiliberal e antiburguesa, Schmitt não confere a um Tribunal Constitucional o exercício do controle de constitucionalidade, nem tão pouco a revisão dos atos legislativos por uma Corte independente configurando uma afronta a soberania. Entende, portanto, que só o presidente do Reich tem legitimidade para exercer a guarda da Constituição, cabendo ao soberano o poder de decidir no estado de exceção.

Quanto a defesa da Constituição José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior nos ensina:

A titularidade dessa tarefa não é, para Schmitt, do Poder Judiciário, uma vez que sua atuação está submetida a determinações formais preexistentes, quais sejam, a Constituição formal e a lei. O Legislativo, por seu turno, em face de sua "submissão" às organizações eleitorais, que atuam em torno de interesses parciais, não teria a possibilidade de atuar como defensor da Constituição de um Estado total. A lógica majoritária, que orienta as decisões legislativas, é inadequada para a representação de uma unidade completa, daí a necessidade de uma autoridade distinta que represente o todo. (BARACHO JÚNIOR, 2000, p.80-81).

Quanto a defesa da Constituição pelo chefe do Executivo, José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, aduz:

A defesa da Constituição estaria a cargo da autoridade responsável pela criação de uma vontade estatal autêntica. A independência do chefe de Estado lhe permite gerar uma robusta vontade política, superando os métodos desintegradores próprios do Estado pluralista. O chefe do Estado é politicamente independente dos partidos. Entretanto, não se trata de uma independência apolítica, mas que lhe confere superioridade em relação a agrupamentos deste tipo. O presidente se situa no centro de todo um sistema de neutralidade e independência em relação aos partidos. Isto lhe permite a tomada de decisões autônomas, representativas da unidade política. Seria ele, portanto, o defensor da Constituição, por excelência. (BARACHO JÚNIOR, 2000, p.82).

Para Carl Schmitt o Estado de Direito é o Estado da Legalidade. Assim, com base na teoria do decisionismo jurídico Schmittiano, na vigência da Constituição de Weimar, foram cometidos as maiores atrocidades que a humanidade já presenciou, sob o manto da legalidade e com fulcro na Democracia defendida por Carl Schmitt. (SCHMITT, 2007a).

Hans Kelsen, jurista do positivismo jurídico e pai do Tribunal Constitucional Austríaco, defende o controle de constitucionalidade concentrado das leis. Nesse modelo kelseniano, acredita-se que o Direito é estrutura normativa, dentro do Estado de Direito a segurança jurídica só se dá quando as decisões forem sempre iguais embasadas numa norma fundamental representadas pela Constituição. (KELSEN, 1999).

A guarda da Constituição na visão de Hans Kelsen, cabe a uma Corte Constitucional existente para apreciar apenas questões de ordem constitucional, questões em tese, controle abstrato, sem ampla defesa e contraditório, participação de “sociedade fechada de interpretes da Constituição”. (KELSEN, 1999).

O normativismo de Hans Kelsen com sua obra clássica a “Teoria pura do Direito” defende que uma norma inferior é válida por que tem uma norma superior que a legitima. A validade da norma será sempre outra norma de hierarquia superior, é o que ele denomina “pirâmide de normas”, onde a Constituição ocupa o seu ápice. (KELSEN, 1999).

Para Kelsen, um dos maiores representantes do normativismo, do positivismo jurídico, defende que a Constituição é uma lei fundamental, uma norma jurídica. Na teoria Kelseniana o Estado é Direito e é fruto de uma norma jurídica. O espaço da democracia é o parlamento e para Kelsen a democracia funda-se em dois postulados: a liberdade e a igualdade. Em sendo assim, frise-se quanto a defesa da Constituição, Kelsen entende ser o Corte Constitucional, o legítimo guardião da Constituição. (KELSEN, 1999).

No prefácio a primeira edição da Teoria Pura do Direito, Hans Kelsen registra:

Há mais de duas décadas que empreendi desenvolver uma teoria jurídica pura, isto é, purificada de toda a ideologia política e de todos os elementos de ciência natural, uma teoria jurídica consciente da sua especificidade por que consciente da legalidade específica de seu objeto. Logo, desde o começo foi meu intento elevar a Jurisprudência, que - aberta ou veladamente - se esgotava quase por completo em raciocínio de política jurídica, à altura de uma genuína ciência, de uma ciência do espírito. Importava explicar, não as suas tendências endereçadas à formação do Direito, mas as suas tendências dirigidas ao conhecimento do Direito, e aproximar tanto quanto possível os seus resultados do ideal de toda a ciência: **objetividade e exatidão**. (KELSEN, 1999, p.XI, grifo nosso).

Quanto a pureza, Hans Kelsen busca aproximar o conhecimento do Direito ao ideal de toda ciência levando em consideração a objetividade e exatidão, nesse sentido e aduz:

A Teoria Pura do Direito é uma teoria de Direito positivo - do Direito positivo em geral, não de uma ordem jurídica especial. É teoria geral do Direito, não interpretação de particulares normas jurídicas, nacionais ou internacionais. Contudo, fornece uma teoria de interpretação. (KELSEN, 1999, p.01).

Dentro da teoria Kelseniana é imperioso registrar também:

A norma funciona como esquema de interpretação. Por outras palavras: o juízo em que se enuncia que um ato de conduta humana constitui um ato jurídico (ou antijurídico) é o resultado de uma interpretação específica, a saber uma interpretação normativa. (KELSEN, 1999, p.04).

A concepção do ser (*Sein*) e do dever ser (*Sollen*) é fundamental para Hans Kelsen. Desse modo, é importante verificar que a norma na verdade é um “dever-ser e o ato de vontade de que ela constitui o sentido é um ser”. Senão vejamos:

A situação fática perante a qual nos encontramos na hipótese de tal ato tem de ser descrita pelo enunciado seguinte: um indivíduo quer que o outro se conduza de determinada maneira. A primeira parte refere-se a um ser, o ser fático do ato de vontade; a segunda parte refere-se a um dever ser, a uma norma como sentido do ato. (KELSEN, 1999, p.04).

Quanto a moldura das interpretações possíveis de uma norma jurídica na teoria Kelseniana, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira sublinha:

Kelsen considera que a fixação do quadro ou moldura das interpretações possíveis de uma norma jurídica, como vimos, é uma atividade típica da Ciência do Direito, que tal atividade é meramente cognoscitiva, “uma operação de conhecimento”, diria ele. (OLIVEIRA, 2004, p. 145).

E ainda Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, registra, a norma é uma moldura, contendo várias possibilidades de aplicação. A norma a ser aplicada, continua Kelsen:

[...] é simplesmente um quadro, uma moldura, no qual várias possibilidades de aplicação são dadas, e todo ato que esteja contido neste quadro, que em algum sentido possível preencha tal quadro, estará em conformidade com a norma. (KELSEN apud OLIVEIRA, 2004, p. 126).

Na teoria kelseniana, o tribunal constitucional significa instrumento idôneo para efetivação da democracia e do sistema partidário, já que constitui meio de proteção das minorias frente às majorias e, simultaneamente, representa uma garantia da vontade popular veiculada pelo Parlamento.

Hodiernamente, no que tange a hermenêutica constitucional na sociedade pluralista, quanto a guarda da Constituição, Peter Häberle, nos traz o conceito de sociedade aberta de intérpretes da Constituição e nesse sentido ensina:

A ampliação do círculo dos intérpretes aqui sustentada é apenas a consequência da necessidade, por todos defendida, de integração da realidade no processo de integração da realidade no processo de interpretação. É que os intérpretes em sentido amplo compõem uma realidade pluralista. Se se reconhece que a norma não é uma decisão prévia, simples e acabada, há de se indagar sobre os participantes no seu desenvolvimento funcional, sobre as forças ativas da Law in publication (personalização, pluralização da interpretação constitucional!) (HÄBERLE, 2002, p.30-31).

E continua Peter Häberle:

Uma Constituição, que estrutura apenas o Estado em sentido estrito, mas também a própria esfera pública (*Offentlichkeit*), dispendo sobre a organização da própria sociedade e, diretamente, sobre setores da vida privada, não pode tratar as forças sociais e privadas como meros objetos. Ela deve integrá-las ativamente enquanto sujeitos.

Considerando a realidade e publicidade (*Wirkllichkeit und Öffentlichkeit*) estruturadas, nas quais o “povo” atua, inicialmente, de forma difusa, mas, a final, de maneira “concertada”, há de se reconhecer que essas forças, faticamente relevantes, são igualmente importantes para a interpretação constitucional. A práxis atua aqui na legitimação da teoria e não a teoria da legitimação da práxis. Como essas forças compõem uma parte da realidade constitucional e da publicidade (*Konstitutionelle Wirkllichkeit und Öffentlichkeit*), tomam elas parte na interpretação da realidade e da publicidade da Constituição! Elas participam desse processo até mesmo quando são formalmente excluídas, como ocorre com os partidos que podem ter o seu funcionamento proibido por decisão da Corte Constitucional. São exatamente esses aspectos que exigem um esclarecimento sobre o conteúdo da Constituição e influenciam o desenvolvimento de uma concepção da sociedade liberal-democrática. Limitar a hermenêutica constitucional aos intérpretes “corporativos” ou autorizados jurídica ou funcionalmente pelo Estado significaria um empobrecimento ou um auto engodo. De resto, um entendimento experimental da ciência do Direito Constitucional como ciência de normas e da realidade não pode renunciar à fantasia e à força criativa dos intérpretes ‘não corporativos’ (“*nicht-zünftige*”) *Interpreten*.

Constituição é, nesse sentido, um espelho da publicidade e da realidade (*Spiegel der Öffentlichkeit und Wirklichkeit*). Ela não é, porém, apenas o espelho. Ela é, se se permite uma metáfora, a própria fonte de luz (*Sie ist auch die Lichtquelle*). Ela tem, portanto, uma função diretiva eminente. (HÄBERLE, 2002, p.33-34).

Assim, Peter Häberle demonstra que a hermenêutica constitucional não pode ficar adstrita somente a um ente estatal, é uma atividade que deve abarcar todos os cidadãos dentro de uma sociedade pluralista, uma sociedade aberta, sendo considerados também intérpretes constitucionais, sendo considerados então uma

sociedade aberta de intérpretes da Constituição.

Propõe-se, pois, a seguinte tese: no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado *numerus clausus* de intérpretes da Constituição.

Interpretação constitucional tem sido, até agora, conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos “vinculados às corporações” (*zünftmässige Interpreten*) e aqueles participantes formais do processo constitucional. A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidos, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade (...weil Verfassungsinterpretation diese offene Gesellschaft immer von neuem mitkonstituiert und von ihr konstituiert wird). Os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade. (HÄBERLE, 2002, p.13).

Nesse sentido é interessante apontar que “numa sociedade aberta”, ela se desenvolve também por meio de formas refinadas de mediação do processo político e pluralista da política e da práxis cotidiana, especialmente mediante a realização dos Direitos Fundamentais (*Grundrechtsverwirklichung*), tema muitas vezes referido sob a epígrafe do “aspecto democrático” dos Direitos Fundamentais.

Desse modo é imperioso registrar quanto às questões da verdade numa democracia pluralista, a manifestação de Peter Häberle:

Em particular, a *democracia* pluralista do Estado constitucional depara-se diretamente com três áreas problemáticas da questão da verdade: nos conflitos sobre a relação entre <verdade e maioria>, no entendimento de opinião pública da sociedade e, como parte disso, na limitação da liberdade de imprensa a favor do interesse de outros valores protegidos e as suas orientações referentes à crônica jornalística <fidedigna à verdade> (ao invés da <mentira mediática>) (HÄBERLE, 2008, p.113).

Em estudo comparado, é interessante registrar a ponte que foi realizada por Häberle ao mencionar o direito orçamentário, a problemática da verdade e o Tribunal de Contas. Ao tratar da questão da verdade nos textos constitucionais e por se tratar de princípio comum ao direito parlamentar alemão, que tem como função manter o processo de formação da vontade da democracia livre e aberto, vale à pena destacar o enfoque dado a Constituição da Saxônia (1992), Constituição da Baviera (1946) e na Constituição de Konrad Hesse (1946), nos seguintes termos:

No direito orçamentário vale o princípio da <transparência e verdade>. A esserespetio: G Kisker, *Staatshaushalt*, in: HdBStR, Vol. IV, 1990, p. 235, 266. Exatamente por causa dessa pretensão da verdade ou, respectivamente, de sua função, O Tribunal de Contas da União tem, conseqüentemente, uma independência de seus juizes. Na opinião do autor, a máxima da verdade orçamentária está ancorada em nível constitucional. (HÄBERLE, 2008, p.41).

Assim, é bom lembrar que dentro da sociedade aberta de intérpretes da Constituição os Tribunais de Contas têm papel fulcral no sentido de aprimoramento e da avaliação da qualidade das políticas públicas dentro do Estado Democrático de Direito, sendo ator fundamental no controle dos atos e do patrimônio público.

No âmbito da guarda da Constituição e no estudo das competências à luz da Constituição da República de 1988, cabe destaque à recepcionada Súmula n. 347 editada pelo Supremo Tribunal Federal, que versa acerca da possibilidade do Tribunal de Contas no exercício de suas atribuições, “apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público”.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes nos adverte:

Essa possibilidade permite a implementação de nova filosofia de ação preventiva na proteção do patrimônio público, colocando-se em linha com outras medidas, já adotadas, para que a Corte de Contas de deixe de fazer necropsia para passar a fazer biópsia<sup>12</sup>, trabalhando, portanto, com o corpo vivo, atuando no contexto administrativo presente, antecipando-se ao fato administrativo para controlar, de forma concomitante, a ocorrência do fato jurídico viciado pela ilicitude de norma inconstitucional.

Os fatores puramente políticos, as razões econômico-finaceiras ou de outra índole, em muitos casos, têm prevalecido no processo legislativo, em detrimento do necessário rigor dos limites normativos, reclamando, também desses tribunais, severas precauções frente à imperícia, à imprevidência, ou à manipulação, que podem causar irreparáveis a direitos coletivos e ao patrimônio público (FERNANDES, 2002, p.290).

Nesse sentido, vale lembrar a importância de um controle prévio, concomitante, *pari passu* os atos do poder público, agindo de maneira preventiva as EFS poderão acompanhar em tempo real a editou de leis que por ventura possam ocasionar efeitos perversos e danosos aos interesses públicos e ao erário.

Vale registro que ampla jurisprudência reforça e ampara a atuação do Tribunal de Contas no exercício desse controle prévio a respeito da possível inconstitucionalidade de leis. Nesse sentido cabe apontar reforçando a tese do controle *a priori*, a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

---

<sup>12</sup> Expressão cunhada pelo eminente Ministro Carlos Átila, que ilustrou o Tribunal de Contas da União.

A preocupação com esse tipo de controle é encontrada no direito comparado, cabendo destacar que na Itália submetem-se ao controle prévio, realizado pelo tribunal de contas, os decretos do chefe de Estado, tanto sob o aspecto da legalidade quanto sob o aspecto financeiro e, ainda, os decretos ministeriais que envolvam os recursos públicos. (FERNANDES, 2002, p. 290).

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ao comentar a possibilidade de realização de controle de constitucionalidade em projeto de lei, salienta:

É possível, contudo, que os tribunais de contas adotem um sistema de colaboração, examinando projetos de lei que considere nocivos às finanças públicas e à ordem jurídica, desde que envolvam recursos públicos, comunicando aos poderes constituídos o seu entendimento sobre a questão. Dessa forma interfere lícitamente no controle de constitucionalidade, reforça os vínculos de colaboração e efetiva um controle prévio, verdadeiramente contribui para a eficácia do controle. (FERNANDES, 2002, p.303).

Nesse sentido é bom lembrar que os poderes são independentes e harmônicos em si, mas devem atuar de forma a prevenir riscos e corrigir desvios, por isso, a visão de interesse público deve permear todos os âmbitos da Administração alargando o grau de conscientização política dos seus membros em prol do bem comum e da mitigação da corrupção e do patrimonialismo.

É pertinente e oportuno registrar breves linhas acerca dos efeitos da interpretação da constitucionalidade das leis apreciada pelos Tribunais de Contas. Desse modo, é salutar, mais uma vez, recorrer a lição do ex-Conselheiro de Tribunal de Contas do Distrito Federal, professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que nos ensina:

Não pretende o Tribunal de Contas julgar a constitucionalidade<sup>13</sup> de lei, com o mesmo objetivo do Excelso Supremo Tribunal Federal. O Supremo julga leis, dizendo de seu valor objetivo em nosso ordenamento jurídico. Vale dizer, a competência do Supremo Tribunal Federal abrange a própria lei, emprestando-lhe validade, ou suprimindo a sua existência no campo da realidade jurídica. O tribunal de contas, por outro lado, aprecia a constitucionalidade. Não é o fato de ser incidental, ou não, que retira a faculdade de julgamento, o que importa é que o efeito decorrente deste, diversamente do que o Supremo Tribunal impõe, é tão somente o de conduzir a interpretação de lei a parâmetros centrados na Constituição Federal, sem, de fato, implicar em efeito objetivo sobre a norma.

---

<sup>13</sup> É assinalável, ainda, que os tribunais de contas, na aferição do embasamento legal dos atos de gestão financeira e patrimonial dos entes estatais, o que constitui preliminar insuperável para a verificação da legalidade dos procedimentos resultantes em despesa pública, podem apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, a teor do enunciado da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal. Fazem-no, contudo, sem caráter de conclusividade e sob a eventual censura do poder judiciário no âmbito do controle judicial difuso da constitucionalidade das normas jurídicas.

(FERNANDES, 2002, p.295-296).

Ainda quanto aos efeitos da constitucionalidade apreciada pelas Cortes de Contas, é interessante apontar:

Se o administrador, ciente do entendimento assentado pela corte, insistir em dar valia à norma, sujeitar-se-á às conseqüências dos seus atos, que, a depender do tipo de procedimento, se incidental ou não, haverão de ser diferentes.

Se a inconstitucionalidade é apreciada incidentalmente (art. 97 da Constituição Federal), então não poderá o agente eximir-se de culpa por seus atos, porque terá agido em desobediência à decisão do tribunal, no exercício do seu poder de dizer da constitucionalidade, enfocando-se aqui a Súmula n.347/STF.

Por outro lado, se tal entendimento é manifestado em procedimento próprio de exame de constitucionalidade, não se lhe poderá aplicar sanção, conquanto o administrador estará premido entre a decisão do tribunal de contas e a necessidade de atender a lei promulgada, vigente e isenta de preceito suspensivo liminar, em ADIn, ou congênere, situação em que poderia incorrer em crime de responsabilidade. (FERNANDES, 2002, p.297-298).

Repensando a competência constitucional das Cortes de Contas tendo em vista o aprimoramento de sua missão de controle, é interessante ressaltar:

O pragmatismo do procedimento adotado pelo tribunal quanto à constitucionalidade de lei poderá dar o tom a uma nova postura: atenciosa para com os designios constitucionais, tão amplamente invocados, e para com os anseios da evolução do controle da despesa pública. Pode-se mesmo cogitar do elastecimento dos efeitos adstritos exclusivamente ao processo, para alcançar um efeito de tese orientadora e vinculante dos atos e fatos de sua jurisdição, baseado na verdade de que a proposição da Súmula n. 347/STF só se justifica por sua utilidade, ou por alguma espécie de êxito ou satisfação, o que na presente realidade pressupõe a ação de controle oportuna, ou seja, atuante sobre o mesmo fato jurídico gerador, viciado de constitucionalidade.

Pretende-se, assim, antecipar a firmação de juízo de objetivo, ao instituir precedente para o próprio tribunal, que servirá de balizamento seguro e definitivo para a administração pública, à maneira do que já consagra o instituto da consulta, hipótese em que, por força de lei, a corte de contas prejudga a tese. (FERNANDES, 2002, p.298).

O presente capítulo, que trata das mutações constitucionais e da guarda da Constituição, representa uma possibilidade, um convite à reflexão, frente as profundas e sucessivas mudanças nas práticas sociais e a releitura das competências atribuídas aos órgãos e Poderes do Estado. Nessa pesquisa é dado enfoque especial ao Tribunal de Contas e as suas atribuições, competências e responsabilidades à luz e sob a égide da Constituição da República Federativa do



Brasil de 1988. Passa-se ao estudo da possível contribuição que cabe a essa instituição desempenhar dentro do Estado Democrático de Direito.

### **3 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO GUARDIÃO DO ERÁRIO, DOS RECURSOS PÚBLICOS E DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL E URBANÍSTICO**

Para efeitos didáticos e melhor compreensão da matéria abordada, será realizada neste capítulo, uma breve digressão, perspectivas e prospectivas do controle externo exercido pela Corte de Contas.

#### **3.1 Breve digressão acerca da evolução do controle dos recursos públicos no Brasil**

Reza a história que na época do Brasil colônia, para um maior controle dos recursos brasileiros, a Coroa Portuguesa criou em 1680, as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas jurisdicionadas a Portugal. O Erário Régio foi instalado em 1808, por Dom João VI<sup>14</sup>, que também criou o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública brasileira.

Com o advento da proclamação da independência do Brasil, em 07 de setembro de 1822, e a tentativa de realização da primeira Assembléia Nacional Constituinte brasileira, quando Dom Pedro I a extinguiu, com a justificativa de que esta não estava elaborando uma Constituição que fosse digna do povo e dele o Imperador. Assim, sob a influência dos doutrinadores ingleses e jacobinismo francês, a Constituição Política do Império do Brasil, foi outorgada em 25 de março de 1824. A Carta Constitucional outorgada definia o Brasil como uma monarquia centralizadora e hereditária, caracterizada pelo patrimonialismo, onde destacava-se o grupo que representava o poder constituído por marqueses, barões, duques, condes e viscondes, na oportunidade também foi criado o Senado e a Câmara. Contudo, é imperioso registrar que além dos poderes Executivo, Legislativo e Judicial, constava um quarto poder, o Poder Moderador a cargo do Imperador, cabendo ao seu detentor a força coativa sob os demais poderes.

O Erário Régio foi extinto e criado um Tribunal denominado “Thesouro Nacional” com a competência de verificar a receita e despesa da Fazenda Nacional

---

<sup>14</sup> O Real Gabinete Português de Leitura (2011), situado na Rua Luís Camões, n. 30, localizado no Centro do Rio de Janeiro, guarda um enorme acervo daquela época até os dias atuais, contando com o Polo de Pesquisa de sobre Relações Luso-Brasileiras.

e os orçamentos e balanços gerais. Assim, quanto ao controle da receita e despesa, a Carta Monárquica determinava:

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Império.

Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepçãodaquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Pública, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas públicas. (BRASIL, 1824).

Em 1826, o Visconde de Barbacena, Sr. Felisberto Caldeira Brant e o Sr. José Inácio Borges, tinham sugerido a criação desse órgão essencial e no segundo Reinado o Ministro Alves Branco apresentara ao parlamento um projeto que criava o novo aparelho fiscalizador. Convém assinalar, que naquela época, já compreendiam a importância da proposta de projeto de lei de criação do Tribunal de Contas, por defenderem a instituição de órgão independente para examinar as contas públicas. Mas, conforme registra Rui Barbosa em suas obras completas, grifa-se

Infelizmente, - como adverte Rui às paginas 452 a 453 - a ideia adormeceu na mesa da câmara, desse bom sono de que raramente acordava as ideias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos a liberdade da politicagem eleitoral. E quarenta e cinco anos deixou a monarquia entregue ao grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares. (BARBOSA, 1885, p.452-453).

Os anos se passaram, e o debate acerca da criação de um órgão independente para verificar as contas públicas ficou adormecido. Apenas após a queda do Império e a derrubada da Monarquia no Brasil com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, foi instalado um governo provisório, então, mediante as reformas político-administrativas, tal iniciativa saiu do papel no governo do Marechal Deodoro da Fonseca, graças ao seu defensor maior, o Ministro da Fazenda à época, Rui Barbosa<sup>15</sup>, que acreditava ser o Tribunal de Contas a medula

---

<sup>15</sup>Vale ressaltar um local de interesse para os estudiosos do tema, que é a Fundação Casa Rui

do sistema de fiscalização orçamentária. Na exposição de motivos do Decreto nº 966 A, de 07 de novembro de 1890, justificou a importância de sua criação e assim se manifestou:

[...] 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 [...] seja não só o vigia como a mão forte [...] obstando a perpetuação das infrações orçamentárias [...] (BARBOSA, 1890).

O art. 1º do Decreto nº 966 A/1890 estabelece a competência do Tribunal de Contas para o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República.

Após o fim do regime monárquico e a instalação do sistema de governo presidencialista, durante a institucionalização da República, o Tribunal de Contas da União foi constitucionalizado pela primeira vez sob a égide da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

Conforme nos ensina José Cretella Júnior nossa primeira constituição republicana, seguindo orientação de Rui Barbosa, tomou por modelo a constituição norte americana, cujos princípios fundamentais foram adotados pelos constituintes pátrios. A nova Carta Magna estabeleceu a tripartição dos poderes, divididos entre Legislativo, Executivo e Judiciário. (CRETELLA JÚNIOR, 2000). A Corte de Contas norteada pelos princípios da fiscalização, julgamento e autonomia, como determinava o art. 89, estabelecendo sua competência “a de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade”, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional. Contudo, sua instalação somente ocorreu em 17 de janeiro de 1893, com o apoio do então Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa<sup>16</sup>.

A Constituição de 1891 sofreu reforma em 1826 cujos pontos principais salientados por Cretella Junior foram:

---

Barbosa situada na Rua São Clemente, 134, Botafogo, Rio de Janeiro, onde foi sua residência e hoje é um museu e também o espaço abriga uma biblioteca e um raro acervo, é a sede do Instituto de Pesquisa para os Tribunais de Contas. (FUNDAÇÃO..., 2011).

<sup>16</sup> Vale à pena visitar o museu do Tribunal de Contas da União em sua sede em Brasília. O local guarda um acervo constituído de objetos utilizados na época de sua criação, bem como fotografias e indicações históricas interessantes. (BRASIL, 2011).

- a) a enumeração dos princípios constitucionais;
- b) a proibição das caudas orçamentárias;
- c) a instituição do veto parcial;
- d) adequação do *Habeas Corpus* apenas a liberdade de locomoção;
- e) a determinação de que nenhum emprego seria criado e nem vencimento algum, civil ou militar, seria alterada por meio de lei ordinária especial; e
- f) a competência outorgada ao chefe do Poder Executivo para poder expulsar do território nacional os estrangeiros perigosos à ordem pública ou aos interesses da República. (CRETELLA JÚNIOR, 2000). A CF de 1891 vigorou até 1930, já no governo provisório do presidente Getúlio Vargas, que assumiu o poder após a revolução liberal de 1930. Nesse período houve a suspensão da Constituição de 1891 e todas as instituições legislativas e executivas passaram a ser regidas pelo governo. Em 1933 foi convocada a Assembléia Constituinte que dentre as inovações trouxe o voto feminino, o voto secreto e a obrigatoriedade do voto para os maiores de dezoito anos. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, estabelece em seus artigos 99, 101 e 102, os comandos acerca da competência do Tribunal de Contas, a saber:

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 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 *exofficio* para a Câmara dos Deputados.

§ 3º - A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art 102 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado. (BRASIL, 1934).

Registra-se que no dia seguinte a promulgação da Constituição o presidente Getúlio Vargas foi eleito e sob a égide da Constituição de 1934, a competência do Tribunal de Contas foi ampliada e teria dentre suas atribuições, as de acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos; proceder ao registro prévio de contratos e de qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional; exercer a fiscalização financeira dos serviços autônomos; elaborar minucioso relatório do exercício financeiro terminado e emitir parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1934 permaneceu até 1937, quando o então presidente, Getúlio Vargas, mediante golpe de Estado, fechando o Senado pelo Decreto presidencial e instaurando a ditadura, que mais tarde ficou conhecida como Estado Novo. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937, conhecida como Constituição Polaca (BRASIL, 1937) caracterizada pelo autoritarismo, centralização e concentração de poderes. A competência do Tribunal de Contas foi estabelecida no seu art.114, onde determina a atribuição de 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. Vale registro que o Brasil vivia naquela época o regime totalitário, assim sendo, dentre as competências exercidas pelo TC, não consta da Carta de 1937, a atribuição de emissão do parecer prévio sobre as contas presidenciais.

Em 1945, o presidente Getúlio Vargas foi deposto, encerrando o período do Estado Novo. Foram realizadas eleições e convocada a Assembléia Nacional Constituinte e a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 18 de Setembro de 1946, sob a influência dos ideais da Constituição de Weimar. Ao tratar da competência da Corte de Contas no art. 77, adicionou um novo encargo o de julgar a legalidade das concessões das aposentadorias, reformas e pensões. Determina também, que o Tribunal de Contas deverá acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; julgar a legalidade dos contratos; e ainda, ficará sujeito o registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, os

contratos, bem como qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste; por fim, emitir parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República.

Em 1964, a ditadura militar instaurou-se no poder e a Constituição da República Federativa do Brasil, foi promulgada em 24 de janeiro de 1967 (BRASIL, 1967). A motivação da nova Carta foi a de legalizar e institucionalizar a ditadura militar, fortalecendo o Executivo em detrimento do enfraquecimento do Legislativo e do Judiciário. Editada sob a égide da ditadura, determina no art. 71- A, que a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República por meio de emissão de parecer prévio, com a apresentação de minucioso relatório técnico do exercício financeiro encerrado; realização de auditoria financeira e orçamentária 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. Realizar também, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, com base em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo de determinação de inspeções. Vale lembrar que, as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas aplicam-se também às autarquias. Dentro de sua missão constitucional o Tribunal no exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, representará ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados. O art. 71 reza ainda:

§ 5º - O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá:

- a) assinar prazo razoável para que o órgão da Administração Pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
- b) no caso do não atendimento, sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos;
- c) na hipótese de contrato, solicitar ao Congresso Nacional que determine a medida prevista na alínea anterior, ou outras que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

§ 6º - O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a

alínea *c* do parágrafo anterior, no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a Impugnação.

§ 7º - O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea *b* do § 5º, *ad referendum* do Congresso Nacional.

§ 8º - O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores. (BRASIL, 1967).

Cabe registro, também na Carta de 1967, a constitucionalização do sistema de controle interno do Poder Executivo. Ainda sob a égide do governo totalitário a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, trouxe inovações quanto a competência do Tribunal de Contas no sentido de estabelecer no seu art.16, que a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência. Determina ainda que somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido sobre as prestações de contas do exercício que o Prefeito deve prestar anualmente. Inovou também, estabelecendo o controle interno do Executivo Municipal.

A EC n. 01/69 possibilitou (BRASIL, 1969) a instituição de Tribunais de Contas para os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos. No que tange a fiscalização financeira e orçamentária da União, o art. 70 determina que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República mediante a emissão de parecer prévio e minucioso relatório do exercício financeiro encerrado; o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

A Carta de 1967, ratificada pela EC nº 01/69 (BRASIL, 1969), retirou do rol de competências do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas; bem como, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, detendo-se apenas a apreciação da legalidade para fins de registro. Inovou ao estabelecer a realização de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União.



Durante décadas, mesmo durante o regime totalitário, o regime ditatorial e durante a vigência das Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, o controle realizado era na imensa maioria das vezes, tão somente no que tange ao princípio da legalidade estrita, apenas com a verificação *a posteriori*, da documentação que confirmasse o gasto com a despesa realizada e sua legalidade.

A abertura política e a redemocratização do país depois de vinte e um anos de ditadura militar, trouxe à lume a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, fruto de um processo de renascimento do direito constitucional quando no ambiente de reconstitucionalização houve espaço para um debate prévio, convocação, elaboração e promulgação da nova Lei Fundamental.

Sendo a sétima constituição brasileira e a sexta da republicana, promulgada durante o Governo de José Sarney, ficou conhecida como a Constituição Cidadã, termo cunhado pelo Deputado Constituinte, Ulisses Guimarães, quando da sua promulgação. Vale registro que o congresso ampliou seus poderes constituindo o Brasil em um Estado Democrático de Direito. Ampliou consideravelmente a competência desse sodalício, tema que será abordado com o enfoque ambiental e urbanístico necessário ao desempenho do controle externo frente aos desafios apresentados na sociedade contemporânea.

### **3.2 O Controle Externo no Estado Democrático de Direito**

A Constituição da República Federativa do Brasil dispôs dentro do capítulo reservado ao Poder Legislativo, seção da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, nos artigos 70 a 75 dedicando-os para tratamento do tema do controle, legitimando inclusive qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, conforme art. 74, §2º da Constituição da República.

O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, contudo, não guarda nenhuma relação de hierarquia, subordinação ou superveniência com as Casas Legislativas. As Cortes de Contas são órgãos autônomos e independentes, com competências atribuídas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §§1º e 2º, 74, §§1º e 2º e 161, parágrafo único da Carta Magna. (BRASIL, 1988).

Vale registro, a observação de que as competências outorgadas pela Constituição Federal ao TCU, em homenagem ao princípio da simetria concêntrica, aplicam-se igualmente aos demais Tribunais de Contas estaduais e municipais, tendo em vista a simetria com o modelo federal.

As cinco dimensões de fiscalização previstas no art. 70 da CF, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, devem ser vistas de maneira sistêmica, dinâmicas e não estanques, uma vez que essas modalidades dialogam e se comunicam entre si. Acredito que a intenção do constituinte foi de preencher lacunas de forma a esgotar na esfera administrativa toda a atividade de fiscalização e controle.

Carlos Ayres Britto ao discorrer acerca dos aspectos do controle externo enumera dois que preponderam nitidamente:

I- A verificação da compatibilidade da receita e da despesa com a lei orçamentária, por ser a lei orçamentária, no cotidiano da Administração Pública, o mais importante dos diplomas normativos infraconstitucionais. Tanto assim que o art. 85 do Texto Magno, inciso VI, categoriza como crime de responsabilidade os atentados contra ela.

II- A gestão propriamente operacional da “res publica”, por ser o controle operacional aquele que busca saber até ponto os atos de aplicação administrativa da lei homenagem os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e mais os princípios da economicidade, igualdade que não se confunde com a impessoalidade) e a eficácia. (BRITTO, 2005, p.64-65).

Walter Facó Bezerra ao comentar o controle, salienta:

O dispêndio das finanças públicas de um Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição) não está obrigado a sujeitar apenas ao exame formal de legalidade, mas também ao controle de gestão - que engloba, entre outros aspectos, a análise de resultados das despesas públicas e a verificação da relação custo/benefício -, de tal forma que se possa verificar se o cidadão-contribuinte é recompensado pelo sacrifício econômico decorrente da tributação.

Nesse ponto, há de se observar que a responsabilização (isto é, a possibilidade de identificar e responsabilizar os agente públicos por suas ações) não se resume unicamente à verificação do cumprimento de leis e normas. Faz-se necessário - e esse ponto é relevantíssimo para a melhor compreensão do presente estudo - ir além, para averiguar o atendimento das expectativas geradas na sociedade, especialmente no que se refere ao comportamento moralmente aceitável dos gestores públicos. (BEZERRA, 2006, p.365).

Carlos Ayres Britto ao tratar do vínculo funcional do controle externo com o princípio republicano, aduz:

Numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a “res pública” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. (BRITTO, 2005, p.73-74).

Carlos Ayres Britto grifa também a importância que a própria Constituição da República destinou às prestações de contas ao destacá-la como “princípio” fundamentado no art. 34, inciso VII, alínea d. Assim, os Tribunais de Contas são “peça-chave” ao atuar como impeditivo do desgoverno e da desadministração. O autor adverte: “se na prática os Tribunais de Contas muito se distanciam da função que lhes confiou a gloriosa *Lex Legum* de 1988, trata-se de disfunção ou de defecção que urge corrigir” (BRITTO, 2005, p.74).

Com mais de um século de existência essa instituição republicana precisou se reinventar por diversas vezes. O Tribunal de Contas, órgão de fiscalização por excelência, agora deve cumprir também um papel de agência de avaliação dos programas de governo mensurando os resultados à luz dos princípios da economicidade, eficácia e eficiência da gestão pública, bem como os impactos ambientais produzidos pelas ações de governo.

No que tange a competência do Tribunal de Contas e avaliação de programas públicos, Walter Facó Bezerra grifa que é interessante apontar:

[...] quase todas possuem, em maior ou menor grau, relação com o tema da avaliação de programas públicos, não sendo necessário maiores esforços para comprovar essa assertiva. A apreciação das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, por exemplo, exige do Tribunal um extraordinário trabalho de avaliação de políticas públicas, sendo talvez a competência onde mais amplamente o TCU esmiúça as atividades governamentais. (BEZERRA, 2006, p.364).

O terceiro milênio confirma a posição do *Homo sapiens* de superioridade aos demais animais. Apenas no intuito de realizar uma breve digressão acerca de sua evolução, vale registro a lição de Celso Antonio Pacheco Fiorillo que aduz:

O gênero *Homo* começa com o *Homo habilis*, capaz de fabricar ferramentas simples. Todavia, o *Homo* ou *Pithecanthropus erectus* (homem ereto) ou “Homem de Java”, de 1,5 milhão de anos, não está associado a ferramentas. O “Homem de Neanderthal” (*Homo neanderthalensis*)

apareceu há aproximadamente 200 mil anos e o “Homem de Cro-Magnon“, primeiro verdadeiro *Homo sapiens*, há 30 mil anos. O Pleistoceno ou era quaternária corresponde ao aparecimento do homem.

A evolução do homem<sup>17</sup> manifesta-se pela sua aptidão em fabricar ferramentas (“indústria”) cada vez mais aperfeiçoadas. No Paleolítico, fazia seixos lascados e, depois, sílex cada vez mais sofisticados até que, no Paleolítico mais recente, já produzia finas pontas de flechas. Nas épocas do Mesolítico e, principalmente, do Neolítico, desenvolveu-se a Idade da Pedra Polida, seguida do seu uso dos metais a partir das Idades do Cobre, do Bronze e, finalmente, do Ferro.

Descobertas fundamentais e novos comportamentos marcam a progressão do homem para a civilização: o fogo pelo Homem de Pequim, *Homo ou Sinanthropus pekinensis*, há 500 mil anos; as sepulturas e, portanto, as primeiras reflexões metafísicas,<sup>18</sup> no homem de Neanderthal, há 50 mil anos; pinturas rupestres e esculturas simbólicas (deusa da fertilidade), ou seja, arte, no Homem de Cro-Magnon; agricultura e pecuária desde o Mesolítico, promovendo a passagem progressiva de uma sociedade de produtores; monumentos megalíticos (dólmen, menir) no Neolítico; finalmente a escrita. Esses progressos apareceram em várias regiões do mundo e espalharam-se lentamente. (FIORILLO, 2010, p.24-25).

O homem conquistou e dominou tecnologias e métodos para explorar os recursos naturais em todas as suas formas. Mas o milênio que se inicia, também é sinônimo de caos e conflito. O mundo assiste simultaneamente e diariamente todos os tipos de catástrofes, sejam enchentes, secas, terremotos, maremotos, tsunamis, furacões, frio e calor extremos, mudanças climáticas de toda ordem, sem mencionar o aumento da desigualdade social de maneira abissal, ausência de saneamento ambiental, exploração predatória dos nossos recursos minerais, crimes contra a fauna e a flora, mercados e democracias em crise, economias frágeis e dependentes do humor dos mercados financeiros. Esses são apenas alguns dos desafios de toda ordem, que nos impõe uma reflexão e uma releitura da constituição e um redesenho das competências das Cortes de Contas demonstrando a necessidade de se implementar uma avaliação institucionalizada nos governos e nas Entidades de Fiscalização superiores para que se possa promover a devida *accountability*.

Esse órgão nascido do sonho de implementação de um governo honesto, cumpridor dos deveres para sustentar uma sociedade fraterna, justa e pautada na

---

<sup>17</sup> Acerca da evolução da vida e do homem, vale à pena a visita ao Espaço TIM - UFMG do conhecimento, um dos projetos do Circuito Cultural da Praça da Liberdade em Belo Horizonte - Minas Gerais.

<sup>18</sup> Como ensina Marilena Chauí (1997, p. 209-210) a palavra “metafísica” foi empregada pela primeira vez por Andrônico de Rodes, por volta do ano 50 a.C., quando recolheu e classificou obras de Aristóteles, que, durante muitos séculos, haviam ficado dispersas e perdidas. Com essa palavra - *ta meta taphysica* -, o organizador dos textos aristotélicos indicava um conjunto de escritos que, em sua classificação, localizavam-se após os tratados sobre física ou sobre a Natureza, pois a palavra grega *meta* quer dizer: depois de, após, acima de. Aristóteles ao definir a Filosofia Primeira, também afirmou que ela estuda os primeiros princípios e as causas primeiras de todos os seres ou de todas as essências, estudo que deve vir antes de todos os outros, porque é a condição de todos eles.

isonomia e no controle do gasto público, deve rever seus métodos de avaliação, pois o momento é de crise. Esse caos, pertence às suas entranhas, a história de um controle moroso e ineficaz que acaba por favorecer o patrimonialismo e uma política de coronéis, muito embora de encontro aos princípios de uma sociedade democrática. Cabe refletir acerca dessa crise de identidade, cabe repensar sua própria natureza jurídica que é fiscalizatória. Nesse sentido, é bom lembrar que a palavra crise em mandarim quer dizer oportunidade, em sendo assim, estamos tendo a oportunidade de mudar e aprimorar o próprio controle no sentido de direcionar seus resultados para o próprio cidadão e em prol dele.

Vanice Lírio do Valle nos alerta que a maior garantia do desenvolvimento de uma ação pública adequada e eficiente seja a captação da inteligência coletiva da sociedade e aduz:

A ação eficiente, em hipóteses tais, reside não no enclausuramento da Administração em si mesma e em suas instâncias técnicas, mas na abertura à coletividade, para a partir dela receber os *inputs* que possam contribuir para o desenvolvimento das ações preventivas, e/ou para a escolha das linhas de ação mais aptas à geração do resultado desejado num ambiente de elevada complexidade. Observe-se que por *sociedad* e aqui se pretende referir a todos os segmentos que nela se vejam representados e atuantes - a cidadania individual ou organizada, o mercado, a academia, associações, sindicatos, toda e qualquer estrutura que possa traduzir articulação de indivíduos e interesses presentes no cenário social. Esse é o ambiente que eclode a ideia de governança, compreendendo uma nova forma de exercício do poder que tenha em conta a valorização da abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência. (VALLE, 2010, p.197-198).

É bom frisar que ainda continua super atual a afirmação de Rui Barbosa, que alhures teria dito que o Tribunal de Contas era um “desconhecido da República”, embora ele mesmo acreditasse ser o órgão a medula de fiscalização do sistema orçamentário. Hoje em pleno século XXI, no Terceiro Milênio, sob a égide do Estado Democrático de Direito, é doloroso constatar a veracidade dessa afirmação. Esse órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional a realizar o controle externo, precisa ser recriado, reinventado, revisitado! Os cidadãos são os maiores interessados pelo desempenho e aplicação dos recursos públicos e não podem desconhecer essa instituição criada como freio e contrapeso para averiguar a legalidade do gasto público e o resultado das ações do governo.

É imperioso e urgente visitar a instituição Tribunal de Contas que deveria exercer um controle eficaz e célere das contas públicas, mitigando a corrupção e o

desvio de verbas. Mas, o que se vê na prática, infelizmente, é que a morosidade e a falta de transparência são utilizadas por alguns para obter o privilégio dos entraves da implantação de um controle eficaz. Assim, registra-se que para os indivíduos que defendem interesses escusos, a implantação de um controle tempestivo e concomitante no âmbito dos Tribunais de Contas, pode não beneficiar aqueles que estejam mais interessados em manter o *status quo* favorecendo a morosidade, falta de transparência em prol de clientelismo para privilégio de alguns.

A Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, trouxe ao bojo da reforma administrativa constitucional a inclusão do princípio da eficiência como mola mestra da administração pública, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A palavra de ordem é eficiência, e deve ser o mote de uma administração voltada para resultados. Cabe observar, para que a Administração Pública atinja tal princípio consagrado no art. 37 da Constituição da República, se faz necessário, a realização de um controle *ex ante*, *a priori* e concomitante, monitorando e avaliando ações e programas de governo e o impacto das políticas públicas implementadas.

Esse repensar da Administração Pública em todos os níveis, requer uma postura característica do Terceiro Milênio, a sustentabilidade de uma sociedade de risco, consumista e imediatista<sup>19</sup>. Hoje vivemos sob a égide do consumo, do descartável, da sociedade fluída, do Estado líquido, informatizado e interligado em redes.

O sociólogo espanhol, Manuel Castells, em sua obra clássica intitulada “A sociedade em rede”, nos chama atenção para o paradigma da tecnologia da informação, que tem como característica principal a arquitetura de conexão em rede baseada em processo informacionais. Essa era pós revolução da informática, requer uma nova atitude frente a inúmeros desafios de toda ordem, urge então o enfrentamento dessa problemática, e a Corte de Contas precisa se reinventar e se aprimorar a cada dia. (CASTELLS, 1999, p. 77).

Hoje necessário se faz que essas entidades de fiscalização superiores, se tornem agências de avaliação de políticas públicas para corrigir desvios e auxiliar no processo de tomada de decisão, tendo em vista que as contas e a gestão devem contemplar o viés ambiental em um horizonte intergeracional e intrageracional.

---

<sup>19</sup> Comissão Européia editou o manual; Mais inteligentes e mais limpos: Consumir e produzir de forma sustentável, 2011.

É fácil constatar que ainda estamos presos a uma visão liberal de controle da legalidade no sentido estrito do positivismo da lei, necessário que se faça essa abertura de horizontes, onde o espectro temporal é bem mais amplo. O controle externo deve observar, monitorar e avaliar sob o paradigma da eficiência, economicidade e da eficácia, à luz da sustentabilidade.

### **3.3 O Novo Tribunal de Contas em face da Sustentabilidade à luz dos princípios constitucionais e da Carta da Amazônia**

A Lei Federal n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010) modificou a Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993) para fazer frente aos princípios constitucionais que apontam no sentido do desenvolvimento sustentável, proteção e preservação dos nossos recursos naturais aliados ao desenvolvimento econômico, social e ambiental. Em face dos desafios de uma sociedade plural e dinâmica, ao analisar um processo licitatório, por exemplo, não é mais suficiente avaliá-lo apenas com a observância dos princípios constitucionais da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, pois até a lei de licitação foi alterada.

A legislação em vigor hoje preconiza a sustentabilidade nacional<sup>20</sup>, que também passou a ser princípio geral das licitações e contratos públicos<sup>21</sup>. Em uma visão sistêmica, sustentada e sustentável, entende-se que o resultado da ação governamental deve ser também avaliado com base nos critérios elencados anteriormente.

Também no mundo empresarial a abordagem da sustentabilidade tem ganhado cada vez maior espaço no mundo empresarial e na sociedade. Assim, diversas empresas já incorporaram essa temática e a preocupação com as gerações futuras em suas políticas. O relatório de Ranking das Transnacionais Brasileiras editado em 2011, pela Fundação Dom Cabral (2010), apontou às fls. 37-40, 20

---

<sup>20</sup> “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e **a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”. (grifo nosso). Caput do art. 3º da Lei Federal n. 8.666, de 21 de julho de 1993, com as alterações trazidas pela Lei Federal n. 12.349/2010. (BRASIL, 1993; BRASIL, 2010).

<sup>21</sup>Vale registro a publicação do ICLEI Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. (BIDERMAN , 2011).

práticas sustentáveis pelas transnacionais no mercado doméstico e no mercado internacional, dentre as quais destacam-se: gestão de impacto ambiental dos produtos, serviços ou processos; adoção de metas quantificáveis para redução do consumo de água e ou energia; adoção de metas quantificáveis para redução de lixo; implementação de sistemas de gestão ambiental; investimento de tempo e ou recursos financeiros em projetos das comunidades locais; implementação de programas de reciclagem; implementação de políticas de suprimentos com foco ambiental; produção de um relatório de sustentabilidade; associação do marketing/imagem a reivindicações ambientais. Cabe grifar que num ranking entre 1 que é igual a nada desenvolvido e 5 igual a muito desenvolvida, as empresas transnacionais brasileiras tem melhor desempenho no mercado interno do que no internacional e se posicionam em média no grau 3,5, demonstrando que ainda há espaço para otimizar a capacidade das transnacionais de cumprir a agenda de forma mais abrangente, podendo desempenhar um aprimoramento nas ações de implementação da sustentabilidade, contudo demonstra que há uma tendência positiva de desenvolvimento das práticas de sustentabilidade acima do nível moderado (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2011).

Cabe celebrar o Estado Democrático de Direito Ambiental, expressão clássica introduzida por Michel Prieur em sua obra *Droit de l'environnement*. Nesse sentido, Michel Prieur defende a Ordem Pública Ambiental dentro do Estado Democrático de Direito Ambiental que prima pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito a vida saudável e pela dignidade humana. Mas também grifa o meio ambiente como camaleão, apontando que: *l'environnement est une "notion caméléon"* e nos ensina:

[...] o meio ambiente é uma palavra que numa primeira abordagem exprime fortemente paixões, esperanças, incompreensões. De acordo com o contexto em que é utilizado, ele será entendido como uma ideia em moda, um luxo para os países ricos, um mito, um tema de contestação [...] um grito de alarme dos economistas e filósofos sobre os limites do crescimento, o anúncio do esgotamento dos recursos naturais, um novo mercado anti-poliuição, uma utopia contraditória com o mito do crescimento. (PRIEUR, 2004, p.01, tradução nossa).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> “L'environnement est un mot que au premier abord exprime fortment des passions, des espoirs, des incompréhensions. Selon le contexte dans lequel il est utilisé, il sera entendu comme étant une idée à la mode, un luxe pour pays riches, un mythe, thème de contestation ... un cri d'alarme des économistes et philosophes sur les limites de la croissance, l'annonce de l'épuisement des ressources naturelles, un nouveau marché de l'anti-pollution, une utopie contradictoire avec le mythe de la croissance.”



No que tange aos desafios causados por variáveis ambientais, Boaventura de Souza Santos ao discorrer acerca dos fatores da transnacionalização do empobrecimento, da fome e da má nutrição ressalta as conseqüências adversas, dentre elas a da degradação ambiental.

De todos os problemas enfrentados pelo sistema mundial, a *degradação ambiental* é talvez o mais intrinsecamente transnacional e, portanto, aquele que, consoante o modo como for enfrentado, tanto pode redundar num conflito global entre Norte e o Sul, como pode ser a plataforma para um exercício de solidariedade transnacional e intergeracional. O futuro está, por assim dizer, aberto a ambas as possibilidades, embora só seja nosso na medida em que a segunda prevalecer sobre a primeira. As perspectivas não são, no entanto, animadoras. Por um lado, o Norte não parece disposto a abandonar os seus hábitos poluidores e muito menos a contribuir, na medida dos seus recursos e responsabilidade, para uma mudança dos hábitos poluidores do Sul, que são mais uma questão de necessidade que uma questão de opção. Por outro o pouco espaço de manobra que neste domínio lhes resta. Para além de muitas outras razões, e por absurdo que pareça, depois do colapso do comunismo, a capacidade de poluição é talvez a única ameaça credível com que os países do Sul podem confrontar os países do Norte e extrair deles algumas concessões. (SANTOS, 2006, p.296).

Ao demonstrar a importância de se lançar luz às questões contemporâneas como a problemática do lixo tóxico, da poluição e camada de ozônio, alerta:

Os países do Norte “especializaram-se” na poluição industrial e em tempos mais recentes têm conseguido exportar parte dessa poluição para os países do Sul, quer sob a forma de venda de lixo tóxico, quer por transferência de algumas das indústrias mais poluentes por ser aí menor a consciência ecológica e serem menos eficazes (se de todo existentes) os controles antipoluição. De todos os efeitos da poluição e da degradação ambiental em geral, os mais ameaçadores são hoje em dia o efeito estufa e a degradação da camada de ozônio, com conseqüências para o ecossistema da terra difíceis de prever em toda a sua extensão. As emissões de CO<sub>2</sub>, os clorofluorocarbonetos, a desflorestação e acidificação das florestas, a poluição dos rios, tudo isso tem contribuído para o efeito estufa. (SANTOS, 2006, p.297).

Boaventura de Souza Santos adverte:

A gravidade do problema ambiental reside antes de mais no modo como afectará as próximas gerações, pelo que a sua resolução assenta forçosamente num princípio de responsabilidade intergeracional e numa temporalidade de médio e longo prazo. Sucede, porém, que tanto os processos políticos nacionais, como os processos políticos internacionais são hoje, talvez mais do que nunca neste século, dominados pelas exigências a curto prazo. Acresce que no Norte a proeminência dos mercados financeiros e de capitais actua no mesmo sentido, penalizando qualquer estratégia empresarial, assumida ou imposta, que diminua a lucratividade no presente, mesmo que em nome de uma lucratividade maior,

mas necessariamente incerta, no futuro. Nos países do Sul os processos políticos-económicos são ainda mais complexos. Por um lado, a industrialização de muitos países periféricos e semiperiféricos nas duas últimas décadas ocorreu na mira de força do trabalho abundante e barata e de uma maior tolerância social e política da poluição. Nestas condições, qualquer medida pró-ambiente seria contra a lógica do investimento efectuado com as consequências previsíveis. (SANTOS, 2006,p.298).

Ignacy Sachs em seu livro “Rumo à ecossocioeconomia” ao comentar a situação dos países industrializados e a crise social ocorrida após décadas de progressos económicos e tecnológicos particularmente rápidos, salienta:

A degradação das relações sociais; a deteriorização dos serviços de saúde, de educação e de previdência social, o aparecimento de desemprego estrutural importante e difícil de ser eliminado; a vulnerabilidade dos países em transição a um tratamento de choque representado pela abertura demasiadamente brusca de suas economias; e a permissividade com relação às práticas do capitalismo selvagem constituem vários fatores que oneram negativamente o balanço da grande transformação, ao menos até o presente momento. (SACHS, 2007, p.254).

É preciso escrever na ordem do dia uma reforma estrutural dos Estados protetores, nesse sentido, Ignacy Sachs aponta a direção:

É preciso ajudar as sociedades a melhor se responsabilizarem por elas mesmas com a ajuda do Estado, buscando formas múltiplas de parceria na produção de serviços sociais entre os usuários, a sociedade civil representada pelo mundo associativo e os outros componentes da economia social (cooperativas, sociedades de socorro mútuo), poderes públicos em todos os níveis, do local ao nacional e, enfim, as empresas. (SACHS, 2007, p.255).

Ignacy Sachs ressalta a importância de dimensionar a problemática do desenvolvimento reavaliado:

A pluralidade das vias de desenvolvimento está mais do que nunca na ordem do dia. As estratégias correspondentes devem levar em conta certas especificidades comuns a vários países (por exemplo, países grandes e ricos em recursos naturais em oposição aos países pequenos, pobres e carentes dos mesmos recursos), o que nos permite conceber certas tipologias de tipo heurístico. É a mesma coisa no que diz respeito às singularidades próprias a cada país:

- . o contexto *histórico e cultural*: o desenvolvimento deve ser apreendido em sua dinâmica processual;
- . o contexto *ecológico*: a diversidade climática e biológica, bem interpretada, configura um potencial de recursos que podem ser aproveitados pelo desenvolvimento, sem destruir em demasia o capital da natureza, já que o laço entre a diversidade natural e a cultural é bastante estreito; de fato, não se pode negar que, para uma dada sociedade, uma face importante da própria cultura diz respeito ao conhecimento que ela acumulou sobre o seu

meio natural.

. enfim, o contexto *institucional*, no sentido amplo do termo, que reflete a dimensão da organização das sociedades humanas. (SACHS, 2007, p.264).

Ignacy Sachs, instiga à reflexão e indaga acerca de utilização de modelos prontos:

O que se pode esperar da teoria do desenvolvimento diante da multiplicidade das trajetórias passadas, presentes e futuras, além de uma análise comparada das experiências acumuladas, positivas e negativas, que seja capaz de estimular a imaginação social sem, por isso, querer se livrar de modelos prontos?

Pensamos que um discurso normativo é indispensável para a definição de um *projeto nacional* mobilizador, baseado numa axiologia explícita, que reconheça o passado vivo e, ao mesmo tempo, esteja voltado para o futuro. Um projeto como esse desempenha, subsidiariamente, uma função muito importante enquanto critério de avaliação de políticas propostas e das trajetórias percorridas. As noções de racionalidade e eficiência tornam-se imprecisas na ausência de uma planificação estratégica orientada para o médio e o longo prazo. Não se trata de reproduzir, uma vez mais, os erros da planificação exaustiva praticada por economias de comando, mas, ao contrário, aproveitando todas as lições dos fracassos passados, de engajar-se numa planificação flexível, dialógica, contextual e contratual. (SACHS, 2007, p.264-265).

Nesse sentido, o autor indaga acerca da possibilidade de construção de uma nova axiologia com base em certos princípios universal.

Respondemos afirmativamente, à luz do debate inaugurado pela Conferência de Estocolmo em 1972 e retomado na Rio 92. Pensamos que o desenvolvimento, no sentido forte da palavra, deve ter uma finalidade social justificada pelos postulados éticos da solidariedade entre gerações e da equidade concretizada num contrato social. (SACHS, 2007, p. 265).

Nesse impulso de reflexão, urge assim, a necessidade de reconsiderar essa mudança de paradigma, devendo ser caracterizado pelo Estado de Direito Democrático e Ambiental, conforme preconiza o constitucionalista português J.J. Gomes Canotilho. Nesse diapasão, deve-se realizar uma releitura, um repensar, uma reinterpretação do conceito de patrimônio público<sup>23</sup>, prestação de contas<sup>24</sup>, contabilidade pública<sup>25</sup>, recursos naturais, meio ambiente rural e urbano, função

<sup>23</sup> Há de se considerar a convergência das normas contábeis brasileiras com vistas à adoção do modelo pelos órgãos internacionais como o International Accounting Standards Board - IASB.

<sup>24</sup> Vide a Carta da Amazônia que traz um “novo conceito de contas públicas” com enfoque intergeracional e intrageracional.

<sup>25</sup> A Resolução CFC n. 750/94, estabelece os princípios fundamentais da contabilidade, e sua observância é obrigatória, constituindo condição de legitimidade das Normas Brasileiras de Contabilidade. Em seu artigo 3º estabelece quais sejam: entidade; continuidade; oportunidade; registro pelo valor original; atualização monetária; competência e prudência. Destaca-se esse último que conforme o art.10 o princípio da PRUDÊNCIA determina a adoção do menor valor para os componentes do ATIVO e do maior para os do PASSIVO, sempre que se apresentem alternativas

sócio ambiental da propriedade, impactos das ações públicas e privadas no passado, presente e no futuro, com projeções e perspectivas, responsabilidades intergeracional e intrageracional, tudo isso com vistas a assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Enfim, cabe a pertinência e a tempestividade de realizar a reflexão acerca de uma nova administração pública, pois é sabido que um dos maiores poluidores é o próprio Estado em todas as três esferas de governo federal, estadual, distrital e municipal. Urge a necessidade de se pensar e refletir acerca da construção de cidades sustentáveis e a própria fiscalização dessas políticas para que sejam concretizadas de maneira eficaz, evitando interrupções em cada mudança de governo.

Nesse sentido, Edésio Fernandes, salienta a importância de uma continuidade das políticas públicas como dever e como direito, e registra a problemática advinda da descontinuidade progressiva:

A história da administração pública brasileira tem sido marcada pelo abandono sistemático, descontinuidade progressiva ou ampla descaracterização de políticas públicas e planos de todos os tipos, em todas as esferas governamentais, sobretudo quando há mudanças eleitorais. Como resultado, obras e projetos em andamento são acelerados e inaugurados prematuramente para garantir o descerramento de placas que celebrem os políticos envolvidos – mas sem que exista previsão de sua conclusão, e sem que sejam formulados planos necessários para sua manutenção, manejo e / ou gestão. Planos de médio e longo prazo são raramente traduzidos em projeções orçamentárias adequadas. Planos territoriais, planos diretores, zoneamentos e leis de uso e ocupação do solo – que em princípio expressam uma visão de longo prazo e requerem ações progressivas – são com frequência profundamente alterados e distorcidos, além de serem raramente integrados com outras políticas públicas e provisões orçamentárias. (FERNANDES, 2009, p. 37)

Ainda, seguindo essa linha de pensamento, Edésio Fernandes nos alerta que:

A efetividade do direito à continuidade das políticas públicas está diretamente relacionada à construção de um modelo de gestão pública transparente e responsivo, isto é que seja reflexivo e passível de controle tanto no âmbito estatal quanto social. (FERNANDES, 2009, p. 42)

---

igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido. §3º a aplicação do princípio da PRUDÊNCIA ganha ênfase quando, para definição dos valores relativos às variações patrimoniais, devem ser feitas estimativas que envolvem as incertezas de grau variável. (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 1993).

Tal reflexão está alinhada com a recente política proclamada na Carta da Amazônia, onde as EFS brasileiras firmaram compromisso no sentido de engajar-se em novas formas de parceria e cooperação com os governos estaduais, distrital e municipal, acredito também ser importante e pertinente a participação de outros atores, numa política de sinergia de esforços, inclusão do cidadão, sociedade civil, Ministério Público, OSCIPS, ONGS, etc..

Vanice Lírio do Valle grifa também a cooperação entre os atores:

O ponto de partida, portanto, repousa numa abordagem pluralista e interativa da ação coletiva, que estabelece como desejável: 1) a valorização das redes de informação e comunicação; 2) o trânsito do controle para a influência; 3) a combinação de recursos públicos e privados; e 4) o uso de múltiplos instrumentos para o desenvolvimento de funções confiadas ao Estado. (VALLE, 2010, p. 198).

Acredito que deveria ser compulsório o gasto com saneamento ambiental, compreendido como coleta e tratamento de água, coleta e tratamento de esgoto e disposição adequada de resíduos sólidos. É sabido que o investimento nessas áreas impacta diretamente na saúde e na própria educação, ambas com limites constitucionais que devem ser cumpridos pelo gestor público.

É imperioso registrar a Nova Ordem Ambiental e Urbanística, inaugurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Necessário destaque cabe também às novas leis federais que definem as bases das políticas de resíduos sólidos, saneamento, habitação, transporte, mobilidade, etc. Destaca-se ainda que a ordem jurídica nacional tem sido aprimorada com a edição, dentre outras, das leis de consórcios públicos, parcerias público-privadas, organizações da sociedade civil de interesse público, bem como de conceitos de ecoeficiência, responsabilidade compartilhada, cooperação entre as diversas esferas de governo, ciclo do produto que engloba desde o modo de produção até o seu descarte.

Nesse sentido é imperioso destacar a lição de Edésio Fernandes:

Novas regras de articulação intergovernamental e de relações entre os setores estatal, privado, comunitário têm sido progressivamente definidas. A busca de maior eficiência e racionalidade administrativa, juntamente com a democratização da gestão pública, têm gradativamente criado as bases de um novo patamar de governança sociopolítica. Trata-se de esforço coletivo que visa à construção de uma nova ordem estatal: tudo o que é estatal é público, mas nem tudo que é público é estatal. (FERNANDES, 2009, p. 38)

Desse modo, com a promulgação da nossa Carta Magna, o controle do gasto público ganha novo enfoque e deverá ser efetuado mediante a mensuração da eficácia, eficiência e economicidade. Conforme já afirmado anteriormente, os arts. 70 e 71 alargaram a competência da Corte de Contas, e trouxeram à lume os desafios transcritos *ipsis litteris* conforme disposto no art. 70 da Constituição da República:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.  
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Assim, os Tribunais de Contas como Entidades de Fiscalização Superiores - EFS desempenham dentro do Estado Democrático de Direito, tecnicamente e com toda isenção possível, relevante e fulcral missão, a de fiscalizar o erário, os recursos e o patrimônio público. Destarte, em face dos problemas ambientais mundiais, que não se restringem a um país, uma nação, um estado, ou um município, surge a necessidade de implementação de técnicas de monitoramento e avaliação, realizando um controle *ex ante*, *a priori* e concomitante das políticas públicas implementadas.

Ao comentar acerca das bases e valores da ordem econômica brasileira, Manuel Gonçalves Ferreira Filho, elenca a defesa do meio ambiente, alertando que: “Em boa hora o constituinte se apercebeu que a expansão das atividades tem como limite natural a defesa do meio ambiente. A deterioração deste ameaça a própria sobrevivência da humanidade”. (FERREIRA FILHO, 2008, p. 362)

A reinvenção do Tribunal de Contas deve perpassar suas atribuições e responsabilidades no sentido de propugnar pela efetivação dos direitos fundamentais, e assegurar, dentre outros, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se faz *mistera* verificação das políticas públicas implementadas por meio de programas, projetos e ações de governo, fazendo com que o órgão funcione como um propulsor do desenvolvimento sustentável, tanto no meio ambiente rural quanto urbano, artificial ou natural.

E é justamente esse repensar o controle externo, que traz à lume a implicação exata do conceito de ressignificação de prestação de contas, patrimônio público e o privado, também sob a ótica da função sócio ambiental da propriedade nessa visão urbanística e ambiental dentro e fora das cidades e dos campos.

Releva salientar, a fundamental lição trazida por Menelick de Carvalho Netto ao ensinar que não se pode reduzir o conceito de público ao Estatal, público tem uma abrangência muito maior do que a simples redução ao conceito de Estado. Esse desafio da contemporaneidade é representado no fenômeno da privatização do público e a publicização do privado. (CARVALHO NETTO, 2011). É interessante apontar, a mutação sofrida no conceito de patrimônio público, propriedade pública, que não pode ser visto como “sem dono” ou de propriedade de um “feudo” ou de um “coronel”, como se dele pudesse se apropriar. Seguindo essa linha de raciocínio, o patrimônio privado também tem que cumprir sua função sócio ambiental, não é por que é propriedade particular que não deve cumprir esse postulado. A nossa sociedade pós moderna, fundada na liberdade e igualdade, preconiza o Estado Democrático de Direito, tendo como pilares de sustentação a informação e a participação.

Jacques Chevallier, jurista francês autor do livro “O Estado pós-moderno”, ao comentar as redes transnacionais, nos remete a ideia de “sociedade civil mundial”, conceito por excelência da pós-modernidade, permite tomar em consideração a multiplicidade e a diversidade de formas de cooperação branda, que proliferam além das fronteiras dos Estados e escapam à sua mediação. O Estado pós-moderno reconhece, desse modo, a existência de outros atores, com os quais ele é constrangido a negociar, sem se refugiar atrás de uma soberania tornada largamente ilusória. Assim requer uma governança em diversos níveis (*multivelgovernance*) (CHEVALLIER, 2009, p. 53-54)

Vanice Lírio do Valle ao discorrer acerca do desafio permanente que é a incorporação na prática de inovações nos modelos teóricos, assim aduz:

Transpor para a realidade a efetiva aproximação entre temas afins, de molde a beneficiar a todos com as conquistas de novos modelos teóricos, de novas percepções funcionais, é hoje um desafio que se sente especialmente no terreno do Direito Administrativo, destinatário de influxos originários das novas compreensões no âmbito da teoria do estado, do constitucionalismo, da economia, e de tantos outros campos da ciência. Reconhecer as evoluções conceituais e fazê-las refletir nas estruturas organizacionais e institutos de ação do Estado constitui portanto uma

provocação a exigir a abertura intelectual dos profissionais da área para que, num exercício zetético permanente, assegurem a atualidade, e por via de consequência a potencialidade de ação eficiente disso que se conhece como Administração Pública. (VALLE, 2010, p. 397).

Ao comentar sobre o reconhecimento do controle como parceiro da cidadania na conformação do agir estatal, Vanice Lírio do Valle ensina:

Cumprimento portanto que a tarefa de afirmação junto à cidadania como interlocutor para o diálogo, e, eventualmente, caixa de ressonância para indagações não adequadamente enfrentadas pela Administração Pública, seja conduzida diretamente pelos próprios Tribunais de Contas, através de ações sistêmicas, direcionadas à sua consolidação institucional para além das fronteiras dos próprios agentes públicos. (VALLE, 2010, p. 397).

Nesse contexto tanto na esfera pública quanto na privada a questão da proteção do meio ambiente alcança um patamar para a verificação de uma administração pública sustentável e sustentada, no que tange a políticas públicas, planejamento e concretização de suas ações à luz da sustentabilidade.

Vale celebrar a promulgação da Carta da Amazônia<sup>26</sup>, documento firmado pelas entidades de fiscalização superiores brasileiras, em 19 de novembro de 2010, durante o I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas realizado em Manaus, na Amazônia brasileira, onde os signatários assumiram o compromisso de propugnar pela implementação do desenvolvimento sustentável e de uma “Economia Verde”.

Conforme estabelecido no Quadro Referencial para uma Economia Verde no Brasil<sup>27</sup> entende-se por economia verde neste trabalho:<sup>28</sup>

É a Economia que resulta em melhoria do bem-estar humano e equidade social, ao mesmo tempo em que gera valor para a Natureza, reduzindo significativamente os impactos e riscos sociais e ambientais e a demanda sobre recursos escassos do ecossistema e da sociedade. Uma ‘Economia Verde’ se caracteriza pelo foco dos investimentos em atividades que,

---

<sup>26</sup>Vide inteiro teor do documento intitulado Carta da Amazônia, firmado pelas Entidades de Fiscalização Superiores brasileiras, constante do Anexo desse trabalho.

<sup>27</sup>No seminário “Diálogos Nacionais – Rumo à Rio+20”, realizado pelo Instituto Vitae Civilis como parte da iniciativa global da Green EconomyCoalition, foram discutidos os elementos centrais para composição de um quadro referencial reunindo diferentes perspectivas e desafios para a Economia Verde no Brasil. Esse quadro será instrumental para subsidiar debates regionais e temáticos, bem como para a articulação de iniciativas visando acelerar a transição do país rumo a esse novo paradigma.

<sup>28</sup> O Quadro Referencial para a Economia Verde no Brasil foi produzido pela organização dos “Diálogos Nacionais - Rumo à Rio+20”. (DIÁLOGOS Nacionais..., 2010).



visando tais resultados, aproveitam e potencializam o capital natural, social e humano, considerando em suas decisões os limites do planeta e os interesses sustentáveis da sociedade. (DIÁLOGOS..., 2010).

O documento destaca cinco esferas ou dimensões:

- Legislação e Políticas Públicas, abrangendo instituições e/ou políticas criadas por meio do sistema legal/regulatório do Estado, ou que dele dependem para se efetivar;
- Mercados, indo desde as atividades livres de compra e venda de mercadorias, até os sofisticados sistemas de criação de moedas, ativos e valores intangíveis, e de valoração de produtos, serviços e outros bens derivados do meio ambiente ou do labor humano;
- Ciência, Tecnologia e Inovação, abrangendo os desenvolvimentos na produção de bens e serviços, na comunicação, na gestão de dados, nas ciências da Terra e do espaço, na agricultura, etc.;
- Gestão, abrangendo os modelos de organização, tanto nas entidades de direito privado, quanto na esfera pública, incluída aí a atividade política (evidentemente tangenciando a esfera da legislação e das políticas públicas);
- Educação, Cultura e Comportamento, abrangendo aspectos da sociedade não necessariamente explicitados ou expressos através de códigos formais, mas que nem por isso deixam de ter importância crucial na formação dos valores, opiniões, ações e desígnios da sociedade. (DIÁLOGOS..., 2010, grifo nosso).

No intuito de realizar a transição para uma economia verde, é imperioso que as instituições se guiem pelos seguintes princípios:

1. Contribuir para a construção de um sistema produção, distribuição e consumo que promova o bem estar humano de forma sustentável e equitativa, respeitando os demais seres vivos e contribuindo para a integridade do conjunto de elementos e processos ambientais do planeta;
2. Ter potencial para ampla assimilação pela sociedade envolvida e pelas instituições e agentes do sistema produtivo, com aplicação efetiva a curto/médio prazo, ou estruturando o longo prazo.
3. Levar em conta todos os fatores necessários ao funcionamento da economia, valorando-os se necessário, porém sempre considerando trabalho humano, ambiente natural e seres vivos não só como fatores de produção, mas como valores em si mesmos, portadores de direitos e merecedores de respeito e proteção;
4. Visar não apenas a criação de riqueza, mas também sua justa distribuição, evitando discrepâncias extremas e considerando as necessidades das gerações atuais, assim como daquelas ainda por vir.
5. Criar uma economia voltada a maximizar a qualidade de vida e as oportunidades para sucesso na busca da felicidade por todo ser humano, ao invés da mera acumulação de bens ou de riqueza;
6. Promover processos de produção e disseminação do conhecimento, potencializando a contribuição da educação, da ciência e das demais atividades culturais para o estabelecimento de práticas, valores e aspirações sociais compatíveis com a sustentabilidade;
7. Proteger o respeito à liberdade/responsabilidade de escolha, opinião e expressão, a democracia, o estado de direito, os direitos humanos e coletivos, e a diversidade cultural, individual e biológica;
8. Fomentar sistemas de governo, organização social e regulação abertos à

efetiva participação da sociedade nos processos decisórios e na governança dos países, dos mercados e das demais organizações, fortalecendo as políticas públicas e promovendo, dentre outras práticas, a transparência, a responsabilidade e a integridade ética. (DIÁLOGOS., 2010).

A Carta da Amazônia, inserida nesse debate global, convoca as EFS, não é discricionário, é norma cogente, configura-se uma obrigação para que se faça cumprir na esfera de competência e jurisdição administrativa dos Tribunais de Contas as normas internacionais e nacionais de proteção ao meio ambiente no âmbito constitucional e infraconstitucional. Vale destacar que o Brasil tem uma das legislações mais avançadas em termos de proteção e preservação ambiental, e nesse sentido cabe lembrar o princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental, bem como, o princípio do mínimo existencial ambiental, já consagrados na doutrina pátria.

Contudo, cabe uma reflexão acerca da legislação em vigor no Brasil no que tange a concessão de outorga de exploração de nossas jazidas e de nossos recursos minerais, há de se alertar para a ausência de prazo na concessão de outorgas de exploração das reservas minerais de nosso país. Considero um despautério, um absurdo permitir exploração *ad aeternum* do nosso patrimônio ambiental, sem previsão de duração da permissão. Há um movimento no sentido de estabelecer um prazo limitando a 20 anos a concessão de exploração de nossas jazidas. O Plano Nacional de Mineração editado recentemente trouxe diretrizes de sustentabilidade, mas não estabeleceu prazo de exploração. Está sendo discutido o novo marco regulatório para o vetor de mineração, que possa trazer modificações significativas à luz da Constituição da República que preconiza o desenvolvimento sustentável e o direito do cidadão ao meio ambiente equilibrado para os presentes e futuras gerações.

Cabe destacar que a Carta da Amazônia se encontra em sintonia com a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional e nos convoca a atuar de maneira precautória e de forma preventiva e eficaz, para cumprir as leis ambientais e urbanísticas no âmbito nacional e internacional de proteção do meio ambiente. Convoca-nos a repensar a nossa missão e a importância do papel fundamental que os Tribunais de Contas passam a exercer para a implantação de uma “Economia Verde”, por meio do fomento de ações e do controle contábil, orçamentário, financeiro e ambiental das contas públicas e da gestão ambiental.

Cabe grifar que desta forma, o controle da gestão ambiental deve contemplar também os possíveis impactos ambientais a serem sofridos pelas futuras gerações, numa perspectiva intrageracional e intergeracional. Nesse sentido, deve adotar técnicas para evitar e mitigar em todas as formas os efeitos da poluição e da degradação ambiental em nível local, regional, nacional e internacional.

A Carta da Amazônia convoca à reflexão. Inova ao tratar de forma direta sobre o papel que as EFS passam a desempenhar. Volto a afirmar, não é um convite, é uma obrigação, um desafio que devem encarar. As Cortes de Contas, instituições preventivas por excelência, são capazes de atuar como multiplicadores e indutores de uma administração pública sustentável.

O presente desafio requer um redesenho do próprio órgão e de seu papel nefrágico. Para o fomento dessas ações de sustentabilidade, deve haver investimentos para a qualificação de seu corpo técnico de maneira que os qualifique para a difícil missão, no sentido de aprimorar técnicas que se realizadas com eficácia poderão significar um fomento da própria administração dentro desse conceito de sustentabilidade e do próprio direito ao futuro como preconiza Juarez Freitas<sup>29</sup>. A sustentabilidade é valor supremo no discurso constitucional e nesse sentido aduz:

Então, na ótica sistemática defendida, o desenvolvimento, um dos valores constitucionais supremos, apenas se esclarece se conjugado à sustentabilidade. Em razão disso, a sustentabilidade, ela própria, passa a ser valor supremo e princípio constitucional síntese. (FREITAS, 2011, p. 116).

Ao mencionar que a aplicação constitucional da sustentabilidade como catalisador da transformação de estilo de vida, Juarez Freitas alerta:

Dito de outro modo, do entrelaçamento tópico-sistemático, notadamente dos arts. 3º, 170, VI e 225, brota da Carta o valor supremo da sustentabilidade (desdobrado em princípio), que prescreve o *desenvolvimento continuado e durável, socialmente redutor das iniquidades, para as presentes e futuras gerações, sem endossar o crescimento econômico irracional, aéctico, cruel e mefistofélico*.

Certamente, não é todo crescimento econômico que se “metamorfoseia em desenvolvimento”, para lembrar feliz expressão de Celso Furtado. De sorte que, embora possíveis outras cargas semânticas, a sustentabilidade pode ser vista, simultaneamente, como (a) princípio ético-jurídico vinculante, como (b) valor constitucional supremo e como (c) objetivo fundamental da

<sup>29</sup> Para um maior aprofundamento acerca do tema, consultar (FREITAS, 2011).

República. (FREITAS, 2011, p. 117).

É bom sublinhar que o direito fundamental assegurado no art. 225 da CF, constitui-se em Ordem Pública Ambiental, conforme nos ensina Michel Prieur (2004) no tocante à importância do princípio do não retrocesso dos direitos ambientais, que consiste em proteger todas as leis e convenções internacionais que prevejam uma melhoria da qualidade ambiental, preservação e proteção do meio ambiente. Então vale sublinhar a importância do *primaprincipium* da precaução e prevenção.

José Joaquim Gomes Canotilho ao comentar os novos desafios aponta que a Constituição deve ser considerada como *lei regulatória* em que a *goodgovernance* assume uma dimensão básica não apenas de “Estado Administrativo”, mas de um verdadeiro Estado Constitucional. Nesse sentido descodifica o conceito da *goodgovernance*, por tratar a princípio da economia e da política do desenvolvimento e que também adquiriu direitos de cidade no contexto das ciências sociais. Trata-se de conceito dotado de imensas potencialidades, senão vejamos:

*Goodgovernance* significa, numa compreensão normativa, a condução responsáveis dos assuntos do Estado. Trata-se, pois, não apenas da direcção de assuntos do governo/administração, mas também da prática responsável de actos por parte de outros poderes do Estado como o poder legislativo e o poder jurisdicional. Em segundo lugar, a *goodgovernance* acentua a interdependência internacional dos estados, colocando as questões de governo como problema de multilateralismo dos estados e de regulações internacionais. Em terceiro lugar, a “boa governança” recupera algumas dimensões do *New Public Management* como mecanismo de articulação de parcerias público-privadas, mas sem ênfase unilateral das dimensões económicas. Por último, a *goodgovernance* insiste novamente em questões politicamente fortes como as da governabilidade, da responsabilidade (*accountability*) e da legitimação. (CANOTILHO, 2008, p.97).

Em meio a crises econômicas mundiais, recursos escassos, desvios de verbas, má gestão e corrupções endêmicas em quase todas as partes do mundo, os organismos internacionais passaram a fomentar a adoção de boas práticas de gestão fiscal como requisito para o desenvolvimento econômico. O Código de Boas Práticas da Governança elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>30</sup> traça as diretrizes de implementação da *Governance* aprimorando a transparência da gestão e *accountability*. Nesse sentido, vale registro a Declaração de Princípios<sup>31</sup> e

<sup>30</sup> *Good Governance: the IMF's role*, 1997.

<sup>31</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1999.

o Manual de Boas Práticas em Transparência Fiscal<sup>32</sup>, ambos elaborados pelo FMI.

José Joaquim Gomes Canotilho continua a discorrer acerca da compreensão político-normativa e as políticas e economia de desenvolvimento cristalizadas no “*Washington Consensus*”.

Na verdade, ela confere centralidade ao problema de os Estados demonstrarem (ou não) capacidade para gerirem os problemas financeiros e administrarem os seus recursos, Mas a “governança responsável” diz respeito também a “essência do Estado”, pois o desenvolvimento sustentável, centrado na pessoa humana, envolve como elementos essenciais o respeito dos direitos humanos e as liberdades fundamentais, incluindo o respeito pelos direitos sociais fundamentais, a democracia assente no Estado de Direito, um sistema de governo transparente e responsável. Mas ainda: os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes, tal como são univertizáveis os princípios democráticos que presidem à organização do Estado e se destinam a assegurar a legitimidade da sua autoridade e a legalidade de suas acções. Ao sistema constitucional dos países compete dar operacionalidade a estes princípios mediante mecanismos de participação.(cfr. O art. 9º da Convenção de Cotonu celebra entre os Estados de África, das Caraíbas, do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, de 23 de junho de 2003). (CANOTILHO, 2008, p. 96-97)

Ao comentar os tópicos principais que regem o princípio da condução responsável dos assuntos do Estado, que está no centro das investigações da nova ciência do direito constitucional, José Joaquim Gomes Canotilho nos ensina em termos esquemáticos, que se faz necessário:

1. O aprofundamento do contexto político, institucional e constitucional através da avaliação permanente, do respeito pelos direito humanos, dos princípios democráticos, e do Estado de Direito;
2. Centralidade do princípio do desenvolvimento sustentável e equitativo que pressupõe uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros. (“boa governação”);
3. Recorte rigoroso dos esquemas procedimentais e organizativos da boa governação, designadamente:
  - i. Processos de decisão claros a nível das autoridades públicas;
  - ii. Instituições transparentes e responsáveis;
  - iii. Primado do direito na gestão dos recursos;
  - iv. Reforço das capacidades no que diz respeito à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção. (CANOTILHO, 2008, p. 98)<sup>33</sup>

José Adércio Leite Sampaio ao ressaltar que os documentos internacionais de reconhecimento de direitos se repercutem no cenário das nações, registra o

<sup>32</sup>INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2007.

<sup>33</sup> Esses princípios estão condensados no art. 9º da Convenção de Cotonu e, nos quadrantes europeus na Constituição Europeia. (arts. I-45 a 52, II-99 a 106, III - 398 a 399).

fenômeno do constitucionalismo mundial em gestação que se prolonga no constitucionalismo clássico nacional e é simultaneamente por ele influenciado. (SAMPAIO, 2004). Hans Jonas defende a ideia de um novo patriotismo com o estabelecimento de compromissos com o futuro, partindo-se da ideia de co-responsabilidade. (JONAS, 1990).

O desafio de uma gestão ambiental planetária é abordada por Ignacy Sachs e nos convida à reflexão:

A tomada de consciência da crise ecológica obriga-nos a raciocinar em termos planetários e de longo prazo, transcendendo assim as fronteiras nacionais. Esta constatação permanece válida mesmo que o realismo político nos leve a pensar que, no decorrer dos próximos decênios, os *Estados-Nação* terão ainda um papel determinante a desempenhar, funcionando como escudos protetores contra os efeitos negativos de um processo de mundialização ainda suficientemente controlado por meio de acordos internacionais. Em todo o caso o problema da gestão dos patrimônios comuns da humanidade - naturais e culturais - emerge atualmente como um desafio de primeira grandeza. (SACHS, 1997, p. 163).

Daí a necessidade da existência de um “Constitucionalismo da Humanidade” conforme defendem José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold e Afranio José Nardy ou da “Amizade entre os povos.” Nesse sentido aduzem:

Esse direito constitucional de amizade não se projeta apenas no espaço mas também no tempo. A amizade é presente e futura. A Constituição funciona, nesse sentido, como uma ponte entre a “amizade interna”, por meio de procedimentos, princípios formais e valores de convivência que consagra; entre a “amizade externa”, na comunhão de esforços de uma paz perpétua e de construção de uma “rede multilateral de Estados” e sobretudo de uma “sociedade cosmopolita” que se encaminha, ou deve se encaminhar, para uma “cidadania planetária”; e os “amigos do futuro”, as gerações vindouras. A Constituição como um pacto intergeracional é a Constituição da co-responsabilidade dos destinos, que tem sua grande expressão na manutenção dos processos vitais e no uso sustentável dos recursos naturais. É também a Constituição da pedagogia e do aprendizado da vida pacífica - nem por isso passiva - entre nós, nossos antepassados e nossos irmãos do futuro. O Direito Constitucional da humanidade é, por conseguinte, também a Constituição do meio ambiente e o Direito Constitucional Ambiental em seu grande e talvez principal alicerce. (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p.41-42).

Quanto o desenvolvimento sustentável, Giovani Clark alerta:

O desenvolvimento sustentável não é um modelo universal imposto pela economia de mercado, aos moldes dos padrões europeus e americanos. Por isso, não temos que copiar ou imitar modelos preestabelecidos por outras nações de acordo com suas realidades, mas sim criar os nossos próprios modelos de desenvolvimento sustentável, conforme nossas

condições econômicas, sociais, políticas, culturais, tecnológicas, religiosas, climáticas e geográficas (CLARK, 2001, p.172).

Desse modo, aponta-se para a direção da boa governança, Juarez Freitas ao discorrer sob a relevância da não admissão de inércia administrativa perante o dano previsível, salienta:

O princípio da prevenção, no Direito Administrativo, estatui que a administração pública, ou quem faça as suas vezes, na certeza de que determinada atividade implicará dano injusto, se encontra na obrigação de evitá-lo, desde que no rol de suas atribuições competenciais e possibilidades orçamentárias. Quer dizer, tem o dever incontornável de agir preventivamente, não podendo invocar juízos de conveniência e oportunidade, nos termos das concepções de outrora acerca da discricionariedade administrativa. (FREITAS, 2009, p. 98).

Ainda seguindo essa linha de raciocínio, relaciona os elementos de fundo do princípio da precaução e assim aduz:

O princípio da prevenção, nos seus elementos de fundo: (a) altíssima e intensa probabilidade (certeza) de dano especial e anômalo; (b) atribuição e possibilidade de o Poder Público evitá-lo; e (c) o onus estatal de produzir a prova da excludente reserva do possível ou outra excludente de causalidade, no caso da configuração do evento danoso. Na hipótese de prevenção, antevê-se, com segurança, o resultado maléfico. Correspondentemente, nos limites das atribuições, nasce a obrigação administrativa de escolher sábias medidas interruptivas da rede causal, de maneira a impedir o dano antevisto. (FREITAS, 2009, p. 101).

No que tange ao princípio da precaução, Juarez Freitas, comenta:

Já o princípio constitucional da precaução, igualmente dotado de eficácia direta e imediata, estabelece (não apenas no campo ambiental), mas nas relações de administração em geral) a obrigação de adotar medidas antecipatórias e proporcionais mesmo nos casos de incerteza quanto à produção de danos fundamentalmente temidos (juízo de forte verossimilhança). A não observância do dever configura omissão antijurídica, que à semelhança do que sucede com a ausência da prevenção cabível, tem o condão de gerar dano (material e/ou moral) injusto e, portanto, indenizável, dispendiosamente absorvido pela castigada massa dos contribuintes. No caso do princípio da precaução, nas relações administrativas em geral cuida-se do dever da administração pública de motivadamente evitar, nos limites das suas atribuições e possibilidades orçamentárias, a produção do evento que supõe danoso, em face de fundada convicção (juízo de verossimilhança e de forte probabilidade) quanto ao risco de se não for interrompido tempestivamente o nexo de causalidade, ocorrer prejuízo desproporcional, isto é, manifestamente superior aos custos da eventual atividade interventiva. Por exemplo, não se pode liberar um medicamento sem segurança mínima quanto a possíveis efeitos colaterais, o que supõe um tempo de monitoramento. Outro exemplo: o “poder geral de cautela” que se confere aos Tribunais de Contas, na aplicação da teoria dos poderes

implícitos no art. 71 da CF: Trata-se do poder-dever de, motivadamente, tomar providências assecuratórias da própria decisão final. Não há ainda, certeza do dano, tampouco com relação ao conteúdo da decisão definitiva, mas forte verossimilhança. Mais: não se deve liberar para consumo um alimento exposto a determinada contaminação nuclear, provavelmente deletéria. Em todos os casos, não há certeza da nocividade, mas a cautela se impõe.<sup>34</sup>(FREITAS, 2009, p. 101- 102).

As Cortes de Contas devem despertar para necessidade de otimizar e viabilizar a transversalidade da gestão, implementando a gestão compartilhada no sentido de incentivar a realização do controle da gestão urbanístico ambiental, aplicando novas técnicas de Monitoramento & Avaliação voltadas para o controle e fiscalização do planejamento, bem como, o acompanhamento da execução das políticas públicas visando a mitigação dos riscos e a correção de possíveis desvios de finalidade. O Tribunal passará a atuar como uma agência de monitoramento e avaliação de políticas públicas e indutor da *accountability* da gestão ambiental.

Nesse paradigma, todas as ações da Administração Pública devem ser norteadas pelos meta princípios da prevenção e precaução, sendo pertinente anotar que é imperioso prever e apontar possíveis efeitos nocivos que possam advir de uma gestão que não se alinhe a esses princípios ambientais, configurando assim uma irresponsabilidade organizada.

Releva ressaltar a importância da realização de um acompanhamento *pari passu* das políticas públicas e alertar para aquelas que não contemplem os riscos inerentes de uma exploração indiscriminada dos recursos naturais, aliados a um mal planejamento e execução predatória de ações que não alinhem e não harmonizem, coadunem com o princípio da sustentabilidade nacional, estadual, regional e municipal garantindo uma maior qualidade de vida e .o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Ao comentar a efetividade dos direitos fundamentais e investimentos produtivos em escala suficiente para garantir o crescimento sustentável e o desenvolvimento humano, Juarez Freitas, leciona:

Nesse sentido, correto afirmar que o direito fundamental à boa administração pública é outra maneira de dizer direito ao desenvolvimento humano<sup>35</sup>.

.....

<sup>34</sup>Há no STJ dois julgados acerca da matéria: MS 26.547, Rel. min. Celso de Mello (BRASIL, 2009) v. também, o julgamento do MS 24.510, Rel. Min, Ellen Gracie Northfleet. (BRASIL, 2004)

<sup>35</sup> Adota-se no livro de Freitas o conceito de desenvolvimento humano assim como concebido por MahbululHaq e Amartya Sem, levando em conta elementos decisivos como longevidade e educação.



Em face do exposto, o direito fundamental à boa administração pública, doravante, precisa obter controle mais ativo e principialista, com especial ênfase aos princípios da prevenção e da precaução. (FREITAS, 2009, p. 113).

Hodiernamente, vivemos nas Cortes de Contas, e em todas as esferas da Administração Pública e no Terceiro Setor o clamor pela mudança em relação aos padrões estabelecidos de controle. Nesse sentido, vale registro, o esforço de Luiz Henrique Lima, que escreveu obra de referência obrigatória intitulada “Controle do patrimônio ambiental brasileiro: a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável”, e de maneira pioneira aduz:

Desse forma, enquanto a sociedade brasileira não exige do Poder executivo a adoção de um efetivo compromisso com o meio ambiente, incluindo um programa de contabilidade ambiental, pode e deve a Corte de Contas, nos limites de suas atribuições institucionais, fixar diretrizes para a contabilidade ambiental nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a estimar valores para os danos ambientais constatados em suas ações de fiscalização e poder comprovar a ocorrência de um dano e avaliar sua extensão. Este mesmo sistema poderá ser útil para a Justiça, como padrão de referência, quando da fixação de multas/indenizações originadas da aplicação da Lei de Crimes Ambientais, da Lei de Ação Civil Pública ou de outra norma voltada para a proteção ambiental. (LIMA, 2001, p. 208).

Para efetivação de um controle externo no que tange a gestão ambiental, Luiz Henrique Lima nos ensina:

Tendo presente a responsabilidade do TCU no controle externo da gestão ambiental, deve-se ter em mente que o controle eficaz é aquele que atende aos seguintes requisitos:

- a. Reúne as informações necessárias à avaliação das atividades que constituem seu objeto, de modo a verificar se foram alcançados os resultados desejados e a subsidiar sua revisão;
- b. É capaz de identificar falhas potenciais antes de sua efetiva ocorrência;
- c. Quando identificada a ocorrência de falhas, estas devem ser localizadas e documentadas, propiciando a formulação de propostas corretivas a serem implantadas em tempo hábil, assegurando a minimização das conseqüências negativas;
- d. Não obstante seu foco estar concentrado em medidas preventivas e, secundariamente, corretivas, deve ser capaz, quando necessário, de propor a adoção de medidas punitivas exemplares, de modo a inibir o efeito-demonstração de irregularidades impunes. (LIMA, 2001, p. 208-209).

É interessante apontar que hoje as prestações de contas não podem ser entendidas apenas no conceito restrito da formalidade e da legalidade, como se ainda estivéssemos sob a égide do Estado Liberal, a visão deve ser sistêmica, a fiscalização deve ser compreendida em todas as dimensões e abarcando os atos de

governo, atos de gestão no sentido lato, no âmbito financeiro, contábil, orçamentário, patrimonial e operacional.

Uma possível primeira medida para subsidiar a fiscalização da gestão ambiental a cargo do TCU seria o desenvolvimento de esquemas independentes e complementares de análise. Isso seria feito exigindo-se que as entidades e pessoas físicas e jurídicas, legalmente obrigadas a prestarem contas ao órgão, apresentassem também uma Prestação de Contas Ambienta (PCA), dando conta da evolução do patrimônio ambiental sob sua responsabilidade, bem como dos impactos ambientais de suas atividades. (LIMA, 2001, p. 209).

A alteração do paradigma de controle configura um dos maiores desafios do terceiro milênio, exigindo da sociedade e dos cidadãos uma maior participação e uma nova postura, que só será viável se houver uma unificação de esforços no sentido de atuação de forma integrada em todos os núcleos do poder e nas diferentes esferas de governo.

A República Federativa do Brasil, constituída sob os auspícios do Estado Democrático de Direito, tem como um de seus fundamentos o princípio da dignidade da pessoa humana. É imperioso registrar que o art. 3º da Constituição Federal elenca dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil o de garantir o desenvolvimento nacional. Então, novos desafios, exigem um novo modelo de governança, grifar-se:

No século XX, a burocracia governamental hierárquica foi o modelo organizacional predominante utilizado para a prestação de serviços públicos e o cumprimento das metas estabelecidas pelas políticas públicas. Os gestores públicos obtinham aprovação ordenando seus subordinados a realizar tarefas altamente rotineiras, mesmo que próprias da profissão, com uniformidade, mas sem qualquer discricionariedade. Hoje, sociedades cada vez mais complexas forçam os servidores públicos a desenvolver novos modelos de governança.

Os desafios do século XXI e os meios de enfrentá-los são mais numerosos e complexos do que nunca. Os problemas tornaram-se tanto mais globais quanto mais locais, à medida que o poder se dispersa e os limites (quando existem) tornam-se mais fluidos. Soluções de tamanho único deram lugar a abordagens customizadas, considerando que os intrincados problemas colocados por populações diversas e moveis passaram a desafiar cada vez mais as soluções simplistas.

O modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. Sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimentos de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais.

O modelo hierárquico de governo persiste, mas sua influencia esta desaparecendo lentamente, empurrada pelo apetite do governo em resolver problemas cada vez mais complexos e puxada por novas ferramentas que

permitted aos inovadores moldar respostas criativas. Esse empurra e puxa esta gradualmente produzindo um novo modelo de governo, no qual as principais responsabilidades dos executivos não mais irão centrar-se na gestão de pessoas e programas, mas, sim, na organização de recursos, muitas vezes pertencentes a outros, de modo a produzir valor público. As agências, departamentos, divisões e escritórios governamentais estão tornando-se menos importantes como prestadores de serviços diretos, mas mais importantes como geradores de valores publico dentro da teia de relações multiorganizacionais, multigovernamentais e multisetoriais que cada vez mais caracterizam o governo moderno. (GOLDSMITH; EGGERS 2006, p.21-22).

Nesse sentido, em um mundo globalizado, descentralizado e não estatal, redes como cartéis de narcotráfico, Hesbollah e Al Qaeda, representam uma ameaça a democracia, assim, a abordagem em rede tornou-se essencial para a segurança nacional. É imperioso afirmar então, conforme grifam Stephen Goldsmith e Willian Eggers, que a governança em rede representa a convergência de quatro fontes de influencia, que estão alterando a forma do setor público em todo o mundo, a saber:

*Governo como terceira parte:* o aumento, já de várias décadas, do uso de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos - em oposição ao uso dos servidores do governo - na prestação de serviços e cumprimento de metas de políticas;

*Governo coordenado:* a crescente tendência de agências governamentais múltiplas, muitas vezes até mesmo em múltiplos níveis de governo, de unirem-se na prestação de serviços integrados;

*Revolução digital:* os recentes avanços tecnológicos, que permitem às organizações colaborar, em tempo real, com parceiros externos, de formas anteriormente impossíveis;

*Demandas do consumidor:* crescente demanda dos cidadãos por maior controle sobre suas próprias vidas e por mais opções e variedade de serviços governamentais. Exige-se equiparação à tecnologia de prestação de serviços customizados que foi semeada no setor privado. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p.24-25)

No magistério de Stephen Goldsmith e Willian Eggers em face do governo em rede, ressalta-se por fim que:

Um mundo complicado, no qual os indivíduos enfrentam problemas altamente complexos e individualizados, necessita de uma nova abordagem para prestar serviços públicos, mas também fornece ferramentas necessárias para a solução. Abordagens em rede produzem tanto oportunidades abundantes para melhorias significativas nos serviços públicos, assim como grandes desafios gerenciais. Encontramos muitos líderes talentosos e inovadores, que reuniram redes que produzem grande valor. Esses competentes servidores públicos, a nova face do setor publico, oferecem lições importantes. Recomendamos que elas sejam seguidas pelos demais, à medida que governança democrática dependerá, cada vez mais, das redes para incrementar a qualidade de vida dos cidadãos em todo mundo. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p.237).

Cabe registrar a Mensagem 103/2011<sup>36</sup> encaminhada pelo Governador Antonio Junho Anastasia a ALMG referente ao Projeto de Lei que atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI 2011-2030, planejamento de longo prazo do Governo do Estado de Minas Gerais elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social com fundamento no art. 231 da Constituição do Estado, onde ele traz à lume o conceito de Estado em rede, a saber:

Neste momento o Governo adota o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a posição de protagonista na priorização das estratégias governamentais. Um Estado que opera em parceria e incorpora como pilar a Gestão para a Cidadania, sem negligenciar o equilíbrio fiscal e a busca por maior produtividade e qualidade do gasto público, ambos visando à produção de mais e melhores resultados para a população. (MINAS GERAIS, 2011).

Vanice Lírio do Valle ao ensinar acerca da construção da cidadania afeita à coisa pública: sonhar mais um sonho impossível? grifa o papel que o Tribunal de Contas poderá exercer:

A tarefa é grave, e de longo prazo, na medida em que envolve uma mudança de cultura institucional como premissa de uma ação da mesma natureza com pretensão de indução de um comportamento. Muito se poderia dizer ainda de suas dificuldades. Aos que afirmem, todavia, que tudo isso de que aqui se tratou seja simplesmente sonhar mais um sonho impossível, a resposta parece só possa ser uma - o que se impõe, na verdade, é lutar, quando é fácil ceder. (VALLE, 2006, p. 410).

Releva anotar que o Controle Externo, deve fiscalizar os gastos do patrimônio público, compreendendo também o uso e a exploração dos nossos recursos naturais, visando mensurar possíveis impactos ambientais a serem sofridos pelas futuras gerações, numa perspectiva intrageracional e intergeracional.

Tendo presente a responsabilidade do TCU no controle externo da gestão ambiental, deve-se ter em mente que o controle eficaz é aquele que atende aos seguintes requisitos:

- a. Reúne as informações necessárias à avaliação das atividades que constituem seu objeto, de modo a verificar se foram alcançados os resultados desejados e a subsidiar sua revisão;
- b. É capaz de identificar falhas potenciais antes de sua efetiva ocorrência;
- c. Quando identificada a ocorrência de falhas, estas devem ser localizadas e documentadas, propiciando a formulação de propostas corretivas a serem implantadas em tempo hábil, assegurando a minimização das conseqüências negativas;
- d. Não obstante seu foco estar concentrado em medidas preventivas e, secundariamente, corretivas, deve ser capaz, quando necessário, de propor

---

<sup>36</sup>MINAS GERAIS, 2011.

a adoção de medidas punitivas exemplares, de modo a inibir o efeito-demonstração de irregularidades impunes. (LIMA, 2001, p. 208-209).

Em face das mudanças climáticas e dos desafios contemporâneos de toda ordem, entendo que o Tribunal de Contas deverá aplicar técnicas e práticas de Monitoramento & Avaliação, agindo de forma precautoria e preventiva, assim, efetivamente poderá atuar como guardião dos direitos fundamentais dos cidadãos, das presentes e futuras gerações<sup>37</sup>.

Nesse sentido, vale registro o esforço do TCU concretizado no voto paradigmático do relator Ministro André Luis de Carvalho, proferido no Acórdão 1752/2011, referente aos autos de auditoria operacional<sup>38</sup> realizada em diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com o objetivo de avaliar as ações adotadas pela própria Administração no que se refere ao uso racional e sustentável de recursos naturais, notadamente papel, energia elétrica e água. Ao avaliar a competência do Tribunal de Contas em face da economicidade, destaca-se:

Por economicidade entende-se a minimização do custo dos recursos utilizados na consecução de uma atividade sem comprometimento dos padrões de qualidade, sendo esse conceito plenamente aplicável ao contexto do presente relatório de auditoria, uma vez que a utilização de insumos como água, papel e energia elétrica está diretamente relacionada ao gerenciamento dos recursos financeiros colocados à disposição dos órgãos e entidades públicas federais. E isso sem falar diretamente dos aspectos patrimonial e ambiental atinentes aos potenciais de energia elétrica e aos recursos hídricos como bens e serviços públicos da União, nos termos do art. 20 e 21 da CF/88.

Nesse contexto, a adoção de ações concertadas que gerem maior economicidade e eficiência (como boa relação entre insumo e produto) na aquisição e aplicação dos insumos em tela tem impacto direto na redução dos gastos federais, sendo, portanto, como adiantado, matéria atinente à esfera de competência do TCU. (BRASIL, 2011, p.01).

---

<sup>37</sup> Vale registro os estudos desenvolvidos pelo WorkingGroupon Environmental Auditing - WGEA da INTOSAI - propugnando a implementação pelas EFS de um desenvolvimento sustentável, dentre eles, destaque o trabalho intitulado: AuditingtheGovernment Response toClimateChange: Guidance for SupremeAuditInstitutions; CoordinatedInternationalAuditorClimateChange: Key Implications for GovernmentsandtheirAuditors, 2010. Para maioraprofundamento da pesquisasublinha-se material emlínguainglesa (THE INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2012), citocomoexemplo: Auditing Forests: Guidance for Supreme Audit Institutions; Auditing Mining: Guidance for Supreme Audit Institutions Auditing Sustainable Energy: Guidance for Supreme Audit Institutions; Auditing Sustainable Fisheries Management: Guidance for Supreme Audit Institutions; Auditing Water Issues: Experiences of Supreme Audit Institutions; Environmental Audit & Regularity Auditing; Evolution and Trends in Environmental Auditing; Auditing Biodiversity: Guidance for Supreme Audit Institutions, estetraduzidoempotuguês. Auditoria em Biodiversidade. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 2007).

<sup>38</sup> Para um estudo da matéria, consultar:(BRASIL, 2010).

Convém grifar ainda:

Mais importante do que os valores em si é a percepção de que atualmente não existe uma política unificada na esfera federal para o uso racional e sustentável de recursos naturais nas instalações públicas, sendo que as poucas ações levadas a efeito, além de serem marcadas pela heterogeneidade, se ressentem da falta de apoio que lhes confira a necessária importância com maior efetividade.

O que se observa, por via de consequência, é a falta de uma rede segura de dados que permita a adoção de práticas voltadas à economia de recursos e à redução de desperdícios, sendo significativa, nesse sentido, a informação consignada nos autos de que boa parte das ações com esse fim sequer representa novos custos, como a que se refere a uma simples mudança de hábitos por parte dos agentes públicos. (BRASIL, 2011, p.02).

Se faz necessário também uma reflexão mais profunda sobre o compromisso firmado quando da realização do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas e a promulgação da Carta da Amazônia pelas EFS brasileiras. A minha reflexão é acerca da prestação de contas intergeracional e intrageracional, que entendo mudar todo o paradigma de controle ampliando seu horizonte para as gerações presentes e futuras. Há de registrar também que essa mudança paradigmática se coaduna com as reformas sofridas na contabilidade pública, pois com a internacionalização das normas contábeis<sup>39</sup>, será necessário contabilizar até mesmo o meio ambiente - bem de uso comum - praças, parques, rios, etc.. Cabe destacar que toda a prestação de contas precisa ser revista e os riscos provenientes da degradação e dos impactos ambientais também

---

<sup>39</sup> Nessa perspectiva da convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade às Normas Internacionais, há uma mudança de paradigma no que se refere as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Embora é imperioso salientar que a própria legislação brasileira já contempla a estrutura conceitual dessa mudança. Cabe lembrar os ensinamentos proferidos pelo professor José Francisco Ribeiro Filho na palestra intitulada: O ensino da contabilidade governamental pública: mudanças, proferida durante a realização do IV Encontro Nacional de Coordenadores de Curso de Ciências Contábeis, realizado em Brasília, em 13 de março de 2009, donde afirmou: "A lei n. 4.320 diz que a função da Contabilidade é evidenciar o patrimônio e a Constituição diz que tem que ter a fiscalização contábil, mas nós nunca fizemos isso. Foi preciso que houvesse essa integração às normas internacionais com essas demandas e pressões para que começássemos a pensar nesse cenário de mudanças" E continua: "Há questões que são a interseção de tudo e que têm que ser tratado sob essa perspectiva, por exemplo, a questão do impacto ambiental. Não é só o Estado, não é só o privado, ela é uma moldura mais ampla. É por isso que o substrato teórico é importante na mudança dos conteúdos e das disciplinas no setor Público. Aliás, há Tribunais de Contas que já têm auditores especialistas em impacto ambiental." Ao tratar dos desafios registra: O maior desafio é que devemos ser capazes de ampliar a ênfase na Contabilidade, ou seja, na Contabilidade Patrimonial, na Contabilidade de Custos e Resultado, na Avaliação de Desempenho. Esse é o desafio. Hoje o que temos é um ênfase no controle orçamentário. Então, o desafio é ampliar essa ênfase na Contabilidade. O orçamento, o crédito público, a gestão financeira, as estatísticas fiscais e tudo o mais que vocês quiserem são importantes, mas Contabilidade é patrimônio e essa é a nova perspectiva para o ensino. Esse é o desafio da mudança. A Contabilidade se preocupa com o patrimônio tangível e intangível, a mensuração correta, a evidenciação correta dessas mutações" (fls. 133-135).

contabilizados e contemplados na análise realizada.

É interessante apontar, ainda no bojo do Acórdão 1.260/2010-TCU, algumas das medidas desenvolvidas pelas instituições em nível federal, conforme salientado a seguir:

As informações coletadas pela equipe de auditoria indicam que, a despeito dos benefícios ambientais, sociais e econômicos decorrentes de medidas de sustentabilidade, é pequeno o nível de disseminação das boas práticas de uso racional e sustentável de recursos naturais pela administração pública federal, o que revela um considerável potencial de economia pelo uso racional de recursos naturais.

É inegável a importância das ações já em curso, como as desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Eletrobras. Tais ações denotam o compromisso dessas instituições com a modernidade e com os atuais anseios da sociedade. Não se pode deixar de fora desse rol, ainda, as ações encampadas pelo Conselho Nacional de Justiça, que balizam toda a administração do Poder Judiciário em prol de práticas sustentáveis.

Com efeito, o Ministério do Meio Ambiente coordena a Agenda Ambiental na Administração Pública, cujo objetivo é "propor a inserção de critérios socioambientais na gestão dos serviços públicos em todos os níveis de governo". Já o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é responsável pelo Programa de Eficiência do Gasto, cujo objetivo é "racionalizar o uso dos recursos públicos por meio de uma administração mais eficiente dos gastos". Por fim, a Eletrobras coordena o subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios Públicos, cujo objetivo é "promover ações de eficiência energética para prédios públicos e diminuição dos gastos dos prédios públicos por meio da redução do consumo e da demanda de energia elétrica."

Por seu turno, o Conselho Nacional de Justiça coordena no âmbito do Poder Judiciário, desde 2009, o programa intitulado "Implantação da Gestão Estratégica", voltado para operacionalização e gestão do planejamento estratégico do Poder Judiciário.

Para viabilizar esse projeto do Poder Judiciário, inicialmente foi estabelecida uma meta de nivelamento, em que cada entidade deveria desenvolver seu plano estratégico. Para tanto, foi criada em cada tribunal uma unidade de acompanhamento com a indicação de gestores das metas, normalmente um magistrado, e o CNJ contratou uma consultoria junto à Fundação Getúlio Vargas para auxiliar os tribunais nessa tarefa. E, posteriormente, foram estabelecidas dez metas prioritárias, em que uma delas, a meta 6, prevê a redução de pelo menos 2% do consumo per capita com energia, telefone, papel, água e combustível (ano de referência: 2009).

As medidas desenvolvidas pelas instituições em apreço, reconhecidamente importantes e atuais, não contemplam, por óbvio, toda a administração pública. Logo, no atual cenário, é de se concluir como consentânea com os fatos a proposta de encaminhamento apresentada no sentido de que o governo avoque a responsabilidade por desenvolver e por em prática uma política pública voltada para a valorização do tema e para a sua disseminação por toda a administração pública federal. (BRASIL, 2011).

Esses são apenas alguns desafios lançados que devem ser repensados nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal, mas é interessante também apontar que aprendermos com a experiência e as lições acumuladas em tantos anos

de exercício do controle. Em sendo assim, passa-se para a imperiosa contemplação acerca do *modos operandi* do controle externo nas últimas décadas.

### **3.4 A Falácia do controle à *posteriori* e a necessidade de implementação do controle à *priori* e concomitante**

O impulso de reflexão trazido com o passar de 23 (vinte e três) anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 nos leva a revisitar a instituição que foi criada na Constituição de 1891, para examinar, revisar e julgar os atos concernentes à receita e à despesa da República. Hoje tal visão míope, não contempla mais as necessidades e os desafios de uma administração contemporânea.

Ouso dizer que no milênio passado, mas especialmente, no século passado, durante décadas, mesmo durante o regime totalitário e durante a vigência das Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, o controle realizado era apenas a *posteriori*, mediante a verificação da documentação que confirmasse o gasto com a despesa realizada e sua legalidade. Tal prática não coaduna mais com o Estado Pós Moderno, onde a revolução da informática criou todo um aparato que possibilita o acompanhamento em tempo real das ações do governo.

A Carta Magna de 1988 ampliou substancialmente a competência dos Tribunais de Contas, hodiernamente, o espectro da fiscalização se situa na esfera contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, devendo ser efetuada a *priori*, concomitante e a *posteriori*, verificando-se não apenas a legalidade, mas também a eficiência, economicidade e eficácia do planejamento e das políticas públicas estabelecidas. Não quero afirmar aqui que o controle realizado a *posteriori* não seja necessário, mas é fundamental que haja um acompanhamento *pari passu* da receita e dos gastos públicos. O controle também deve avaliar o cumprimento das metas previstas nos planos de governo, na execução das ações, projetos e programas e dos orçamentos públicos.

Em trabalho precursor, na sua tese de doutoramento, Maria Paula Dallari Bucci, define políticas públicas:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas



públicas são “metas coletivas conscientes<sup>40</sup>” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato. (BUCCI, 2000, p.236).

Maria Paula Dallari Bucci, no ensina que:

As políticas públicas permitem um trabalho mais prospectivo do que retrospectivo no Direito, o que é interessante, uma vez que a Teoria Geral do Direito, desenvolvida nos moldes da predominância do direito privado, tem seu foco no momento de aplicação da lei, especificamente no dizer o direito pelos tribunais. Uma Teoria Geral do Direito, que analise e sistematize o que ocorre no Estado antes da edição da lei, ou o processo, em sentido amplo, que leva à decisão acerca da propositura de um projeto de lei, e ainda as mediações necessárias, tanto no aparelho do Estado, como no meio social, para a efetivação das disposições constitucionais, é algo que ainda está para ser construído. (BUCCI, 2008, p. 250).

A hermenêutica contemporânea trouxe a necessidade de se revisitar a instituição Tribunal de Contas e o Controle, não adstrita apenas a órgãos e entidades públicas, mas ao terceiro setor, nova vertente do desempenho das atividades e funções públicas.

Os desafios estão postos, todos são conhecedores dos problemas que trazem a burocracia e a morosidade dentro da Administração Pública. Urge a necessidade de implementação de medidas que possam suportar um controle *à priori* e concomitante dos atos de todos aqueles que regem ou administrem dinheiros público. O desafio é gigantesco, mas o outro modelo, arcaico, obsoleto e ineficaz, precisa ser revisto, revisitado, repensado, sob pena da própria instituição Tribunal de Contas perder sua competência maior que é a de zelar pelo patrimônio público de maneira eficiente e eficaz.

A Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), trouxe ao bojo da Constituição, no título denominado “dos direitos e garantias fundamentais”, dentro do capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, o art. 5º, inciso LXXVIII prescreve que: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Assim, a celeridade processual ganhou status de garantia constitucional, e nesse sentido surge a urgência de revisitar a instituição Tribunal de Contas que por excelência deveria exercer um controle eficaz e célere das contas públicas. O que se pode constatar ainda hoje é um *gap*, entre o gasto e a prestação de contas. Urge a necessidade de aprimoramento do controle externo, tendo em

---

<sup>40</sup>ASSMAN, Hugo. Carta a Santo Agostinho. **Estado de São Paulo**, 1995, p.D-8.

vista a comprovação de que um controle realizado *a posteriori* não funciona.

Cabe ressaltar aqui, um Projeto de Lei Complementar n. 08/2011 em tramitação na ALMG, que prevê a prescrição de todos os processos que não forem apreciados e julgados no prazo de cinco anos. A sociedade requer e o povo também maior celeridade dos Tribunais de Contas, controle tardio, não é controle! Desse modo, se faz necessário um repensar da atividade do controle externo, as políticas públicas não brotam das ideias dos governantes como um passe de mágica, para instrumentalizá-las é pertinente e oportuno a confecção de um planejamento que deve ser monitorado e o resultado de suas ações deve ser avaliado. O capítulo seguinte é dedicado ao importante estudo do planejamento das políticas públicas por meio de instrumentos legais.

## 4 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No estudo dos instrumentos de planejamento das políticas públicas, se faz necessário, um corte epistemológico, para realização da abordagem dentro da Teoria de Ronald Dworkin, quanto a diferenciação entre regras, princípios e políticas públicas.

Ronald Dworkin ao diferenciar princípios jurídicos de regras jurídicas, salienta:

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Dado os fatos que uma regra estipula então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão. (DWORKIN, 2002, p. 39).

No que tange as políticas públicas Ronald Dworkin ressalta:

Os argumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. O argumento em favor de um subsídio para a indústria aeronáutica, que apregoa que tal subvenção irá proteger a defesa nacional, é um argumento de política. Os argumentos de princípio justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo. O argumento em favor das leis contra a discriminação, aquele segundo o qual uma minoria tem direito à igualdade de consideração, é argumento de princípio. Estes dois tipos de argumentos não esgotam a argumentação política. Às vezes, por exemplo, uma decisão política, como a de permitir isenções extras de imposto de renda para os cegos, pode ser defendida como um ato de generosidade ou virtude pública, e não com base em sua natureza de política ou de princípio. Ainda assim, os princípios e as políticas são os fundamentos essenciais da justificação política. (DWORKIN, 2002, p. 129-130).

Ainda sobre diferenciação de princípios e políticas públicas, o autor grifa:

Os argumentos de princípio são argumentos destinados a estabelecer um direito individual; os argumentos de política são argumentos destinados a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos (DWORKIN, 2002, p. 141).

É interessante apontar que as políticas públicas vinculam o Estado no que tange à sua concretização. Na teoria Dworkiana do “Direito como Integridade”, o governante não poderá implementar políticas públicas que não sejam justificadas

por princípios constitucionalmente previstos.

O direito real contemporâneo consiste nos princípios que proporcionam a melhor justificativa disponível para as doutrinas e dispositivos do direito como um todo. Seu deus é o princípio de integridade na prestação jurisdicional, que o força a ver, na medida do possível, o direito como um todo coerente e estruturado. (DWORKIN, 1999, p. 477).

Nesse sentido, Ronald Dworkin propõe a distinção entre política (compreendido como políticas públicas) e princípios, nos seguintes termos:

Denomino política aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas). Denomino 'princípio' um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade. (DWORKIN, 2002, p. 36).

As políticas públicas, via de regra, implementadas pelo Poder Público, tem por objetivo melhorias no âmbito econômico e ou social na e para a sociedade. Os princípios indicam padrões que dever ser previstos na Constituição, na elaboração das leis, nos costumes de uma comunidade, bem como, encontrados em jurisprudência e precedentes judiciais, de aspecto moral. Contudo, Ronald Dworkin adverte para a impossibilidade de diferenciação caso um princípio for usado como uma política e vice-versa (DWORKIN, 2002, p. 36-37).

Na diferenciação entre princípios e regras, é interessante apontar que os institutos se diferenciam quanto à natureza da orientação que oferecem. Enquanto os princípios recebem orientação que, uma vez seguida, não extinguirá definitivamente o grau de vinculação que outro princípio possa oferecer. A regra, no entanto, possui código binário, e sua abordagem é excludente, exemplo: lícito/ilícito. (DWORKIN, 2002, p. 39).

Desse modo, em um conflito de regras, uma prevalecerá em detrimento de outra, sendo que a excluída restará extinta ou inválida, segundo os padrões aceitos do sistema jurídico. Não se pode afirmar o mesmo quanto aos princípios, que em colisão, o que prepondera não extinguirá a força vinculante do outro, senão no caso apreciado, ante a opção feita no caso concreto.

Ronald Dworkin afirma que os princípios enunciam “uma razão que conduz o argumento em uma certa direção.” (DWORKIN 2002, p. 41). Dessa maneira, os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm, a dimensão do *peso* ou *importância*, na medida em que, no que são aplicáveis a um determinado comportamento.

Mas não podemos dizer que uma regra é mais importante que outra enquanto parte do mesmo sistema de regras, de tal modo que se duas regras estão em conflito, uma suplanta a outra em virtude de sua importância maior. Se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida. (DWORKIN, 2002, p. 43).

Imperioso ressaltar dentro da teoria Dworkiana, que “argumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo.” Em outro sentido “argumentos de princípio justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo.” (DWORKIN, 2002, p. 129)

A teoria dworkiana diferencia direito abstrato de direito concreto, afirmando que o primeiro é um objetivo político geral e os direitos concretos são objetivos políticos definidos com maior precisão. Ronald Dworkin afirma que uma teoria política completa deve reconhecer duas outras distinções:

A primeira distinção entre direitos contra o Estado e direitos contra os cidadãos. Os primeiros justificam uma decisão política que não pode prescindir da ação de algum órgão governamental; os segundos justificam uma decisão de exercer coerção contra determinados indivíduos. O direito a condições mínimas de moradia, se aceito, configura-se como um direito contra o Estado. O direito de ser indenizado por perdas e danos devido ao não cumprimento de um contrato, ou o direito de ser salvo de um grande perigo com um mínimo de risco para quem salva, é um direito contra os demais cidadãos. O direito à liberdade de expressão geralmente se insere em ambas as categorias. Parece estranho definir os direitos que os cidadãos têm uns contra os outros como direitos políticos; por ora, contudo, esses direitos só nos interessam na medida em que justifiquem decisões políticas de diferentes tipos. A presente distinção vai além daquela que se verifica entre os direitos preferenciais e os direitos institucionais; a segunda faz distinção entre pessoas ou instituições que devem tomar uma decisão política; a primeira o faz entre pessoas ou instituições que essa decisão instrui para que ajam ou abstenham-se de agir. Os casos de direito civil comum, que constituem o tema principal deste ensaio, envolvem os direitos contra os cidadãos. Mas discuto também certas questões de direito constitucional e criminal, e desse modo também abordo os direitos contra o Estado.

A segunda distinção é a que se dá entre os direitos universais e os direitos especiais: insto é, entre direitos que uma teoria política prevê para todos os membros da comunidade, com as únicas exceções dos fenômenos com a incapacidade ou a punição, e os direitos que contemplam apenas um

segmento da comunidade, ou talvez apenas um de seus membros. Pressuponho, neste ensaio, que todos os direitos políticos são universais. (DWORKIN, 2002, p. 147).

Conforme a teoria de Ronald Dworkin, uma vez previstas políticas públicas no texto da Constituição, os órgãos de Governo ficam vinculados a realização e a concretização de tais políticas.

Assim, aproveitando os ensinamentos de Ronald Dworkin acerca das políticas públicas e para que o controle seja efetuado em tempo real, hodiernamente, a legislação vigente obriga a divulgação do planejamento, bem como das ações do governo de modo que qualquer cidadão possa ser informado da implementação das políticas públicas. Para o monitoramento e avaliação, faz-se necessário o uso de programas de computadores a exemplo do *Business Object*, SIGPLAN, SIAFI, etc.

Em uma visão constitucional amparada no planejamento, onde é indicativo para o setor privado, há obrigatoriedade para o setor público, então, a ação planejada e transparente deve ser o mote de uma administração pública contemporânea

Nesse sentido convém sublinhar a lição de José Matias Pereira:

O Estado tem função explícita no planejamento. O planejamento governamental, portanto, além de um instrumento da ação pública, deve ser visto como uma imposição constitucional. Isso está explícito na Constituição Federal de 1988, por meio de vários dispositivos, que lhe conferem caráter imperativo, ao estabelecer a obrigatoriedade de formulação de planos, de forma ordenada e seqüencial, para viabilizar o alcance dos objetivos previamente estabelecidos, que buscam o atingimento do progresso econômico e social.

Assim, a função de planejamento torna-se essencial, como proposta técnica consistente para a execução de políticas, contribuindo para uma organização dos serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidando de sua instrumentação econômico-financeira, avaliando os processos de redução ou elevação de desigualdades sociais, intermediando e zelando pelo compromisso de equidade de oportunidades, entre outros.

Dessa forma, passa o planejamento governamental a constituir uma função do governo, de cunho permanente. (PEREIRA, 2008, p.80)

Quanto a obrigatoriedade de implementação do planejamento, José Matias Pereira aprofunda a reflexão e nos ensina:

O planejamento, com base nas novas atribuições constitucionais, deixou de ser um instrumento de caráter técnico - que poderia ou não ser implementado, de acordo com a vontade dos dirigentes. Tornou-se um mecanismo jurídico por meio do qual o dirigente passou a ter a obrigação de executar sua atividade governamental em busca da realização de

mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social. Os planos, depois de sua aprovação, adquirem características jurídicas, com natureza e efeitos de lei, podendo instituir direitos e obrigações, além de autorizar a realização de despesas.

O planejamento, ao assumir a condição de atividade permanente e continua de geração de serviços, de bens e de mudanças econômicas e sociais, incorporou algumas características e formas, como função gerencial e como processo. Registre-se que, na condição de função gerencial, o processo é desenvolvido em todos os níveis da organização, nas dimensões estratégica, tática e operacional, com representação de todas as instâncias e todos os membros da organização. Como processo - busca transformar a realidade -, o planejamento constitui uma atividade integrativa, viabilizando um sistema de tomada de decisões, que atua como marco de referência para as outras atividades da organização governamental. (PEREIRA, 2008, p.80-81).

Não basta ser pautada na legalidade, a gestão deve ser eficaz e preconizar os princípios constitucionais da responsabilidade fiscal e ambiental, eficiência, economicidade, isonomia, impessoabilidade, moralidade, razoabilidade, publicidade, e transparência. Por fim, mas não menos importante deve ter por norte o princípio do desenvolvimento sustentável, incluindo aí as dimensões econômicas, sociais e ambientais da gestão.

José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior ao tratar da tutela ambiental, assim leciona:

“As ações de controle, proteção e melhoria da qualidade ambiental têm como agente principal o Poder Público que atua de maneira interventiva no âmbito das relações sociais e econômicas para alcançar tais finalidades”. (BARACHO JÚNIOR, 2008, p. 154).

A título de exemplificação, cito no direito comparado, a Constituição de Costa Rica, que em seu art. 50 regulamenta o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Silvia Consuelo Fernández Brenes<sup>41</sup>, nos ensina que:

---

<sup>41</sup>Emsua tese de doutoramento intitulada El régimen jurídico de la tutela del derecho a un ambiente sano en los ordenamientos constitucional y administrativo costarricense, Universidad Escuela Libre de Derecho, agosto de 2007, a profesora faz a seguinte classificação dos princípios constitucionais ambientais: Os princípios que condicionam a ação estatal à tutela ambiental como: a) Los que condicionan la función estatal en la tutela ambiental, en los que se enuncian los siguientes: De la tutela del ambiente sano y ecológicamente equilibrado a cargo del Estado (como un todo); De la obligación de coordinación y cooperación interinstitucional; y de la transnacionalización o internacionalización del derecho ambiental; b) Los relativos a la gestión ambiental; en que nos encontramos: El principio del uso racional de los recursos; El principio de la calidad ambiental, La objetivación de la tutela ambiental; El principio precautorio; La participación ciudadana en los asuntos ambientales; y la Ampliación de la legitimación para reclamar la tutela ambiental; c) Los que versan sobre el régimen de responsabilidad; en que se enlistan los principios de Quien contamina paga; De la restauración del daño causado - en el que priva la tendencia a la reparación in natura como prioridad, y en su defecto, la indemnización pecuniaria-; y La falta de recursos económicos de las instituciones públicas no es causa de justificación del incumplimiento de la normativa ambiental y finalmente, d) Cuyo contenido tiene vinculación con la coercitividad de las normas ambientales; a

A fim de evitar que a existência do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado se restrinja ao plano semântico da realidade jurídica, o direito ambiental deve ser integrado a uma série de princípios que garantam a efetivação desse direito, aos quais tem aplicação obrigatória, tanto para os particulares como para as instituições do Estado - conforme se indicou anteriormente - o aproveitamento que se faz dos recursos naturais, os quais, torno a repetir, coadunam com a conformação do conteúdo desse direito<sup>42</sup>. (BRENES, 2009, p.47, tradução nossa).

Nesse sentido, Silvia Consuelo Fernández Brenes salienta a importância do princípio ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e quanto a ação do Estado, nos alerta acerca de desafios como o grave acidente atômico de Chernobyl, os derramamentos de petróleo no mar, a construção de centros urbanos em área de risco, a proteção de aquíferos, etc. Esse repensar do agir da administração pública no que tange a proteção ambiental e o princípio da dignidade humana requer uma reflexão e a professora salienta:

O principio da qualidade ambiental - Mais que um princípio, juntamente com a saúde, alimentação, trabalho, habitação e educação - dentre outros - se constitui em um importantíssimo parâmetro constitucional que se deriva da dignidade das pessoas, e para tal efeito, atua como condicionante de outros direitos fundamentais, tanto que a efetiva tutela ambiental depende de um desenvolvimento equilibrado e integral, isto é de forma física e psíquica. Assim, tanto o Estado tem a obrigação de procurar uma proteção adequada ao meio ambiente, conseqüentemente deve tomar as medidas cabíveis para evitar contaminação e, em geral, as alterações produzidas pelo homem, que constituem lesão a este, e em conseqüência, à população, ao por em risco a sua saúde e segurança pessoal, e em alguns casos, a própria sobrevivência<sup>43</sup>.(BRENES, 2009, p.49, tradução nossa)<sup>44</sup>.

---

saber, La vinculatoriedad de las normas ambientales; Sólo el estado de emergencia declarado excepcional el cumplimiento de las normas ambientales; y La improcedencia del acto presunto positivo en materia ambiental.

<sup>42</sup> A fim de evitar que la existencia del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado esté restringida al plano semántico de la realidad jurídica, el derecho ambiental ha integrado una serie de principios rectores que garantizan la tutela efectiva de este derecho, los cuáles son de acatamiento obligatorio, tanto para los particulares con para las instituciones del Estado- según se indicó anteriormente - en el aprovechamiento que hagan de los recursos naturales; los cuáles, valga repetir, coadyuvan a conforman el contenido de este derecho.

<sup>43</sup> Al respecto, a modo de ejemplo podemos citar el grave accidente atómico de Chernobyl, los derrames de petróleo en el mar, la construcción de centros urbanos en zonas de riesgo o de protección de mantos acuíferos, etc.

<sup>44</sup> El principio de la calidad ambiental - Más que un principio, junto con la salud, alimentación, trabajo, vivienda, y educación - entre otros -, se constituye en un importantísimo parámetro constitucional que deriva de la dignidad de las personas, y a tal efecto, como condicionante del goce de otros derechos fundamentales, en tanto de una tutela al ambiente efectiva depende su desarrollo equilibrado e integral, estos es, física y psíquica. Así, en tanto el Estado tiene la obligación de procurar una protección adecuada al ambiente, consecuentemente debe tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación y, en general, las alteraciones producidas por el hombre que constituyan una lesión a éste, y en consecuencia, a la población, al poner en riesgo su salud o seguridad personal, y en algunos casos, incluso la propia sobrevivencia



Florencia Ferrer e Cristian Lima ao comentarem um pouco da história até chegarmos à nova gestão pública, destacam:

Acreditamos que o momento de ruptura e de tentativa de construção de novos paradigmas econômicos, e conseqüentemente políticos e sociais, inicia-se com a profunda crise dos anos 70, parte da qual foi a crise do petróleo de 1973 e de 1979. Desde essa época ainda não se encontrou um novo paradigma estável de governabilidade da economia mundial. (FERRER, 2007, p.09)

Maria Paula Dallari Bucci, ao comentar a análise das políticas públicas, objeto multifacetado que combina técnicas das Ciências Sociais Aplicadas, Economia e da Ciência da Administração Pública, salienta:

“A apresentação e descrição das políticas públicas, segundo as visões das várias ciências envolvidas, são heterogêneas e fogem a um padrão pré-estabelecido. As políticas públicas são interdisciplinares por definição”. (BUCCI, 2008, p. 227).

Maria Paula Dallari Bucci, dentro de uma abordagem jurídica destaca que o aparelho do Estado é constituído por instituições jurídicas, criadas e conformadas pelo direito e o princípio da legalidade vincula toda ação administrativa à existência de prévio fundamento legal, nesse sentido leciona:

O desafio reside em estabelecer uma metodologia apropriada para o trabalho jurídico, que permita descrever e compreender, segundo as categorias do Direito, uma ação governamental determinada e analisar juridicamente o seu processo de formação e implementação. O material analítico construído com base nesse método deverá permitir que se façam, de modo juridicamente estruturado, comparações e críticas aos modos de ação governamental. O método será particularmente útil como ferramenta para o desenvolvimento da chamada arquitetura institucional, a partir da construção de um acervo de modelos de ação, identificando-se estruturas e funções de cada um, suas instituições, organizações e dinâmicas. Finalmente, uma metodologia jurídica bem-sucedida esclarecerá as formas próprias de incidência dos controles, sejam judiciais ou não, sobre os elementos que compõem a política pública ou sobre as omissões que a cercam, tema de grande interesse do atores jurídicos no período mais recente. (BUCCI, 2008, p. 228)

Nesse sentido, vale lembrar a lição de José Matias Pereira que nos ensina que a política compreende um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Sendo seus personagens denominados “atores políticos” que podem ser públicos e atores privados. É de suma importância a diferenciação e distinção entre política

pública e decisão política:

Nesse contexto, é oportuno distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer várias ações estratégicas selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentro de um leque de alternativas, conforme hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Em que pese a uma política pública implicar uma decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (PEREIRA, 2009, p.232).

Ao discorrer acerca do sistema federativo brasileiro e políticas públicas no Brasil José Matias Pereira nos alerta que os governos estaduais e locais em decorrência da existência de externalidades no campo das políticas públicas no que tange a formulação, implementação e financiamento, transferem poder e recursos ao governo central para materializá-los em nome do interesse geral supra-estadual ou supralocal.

O que percebo numa realidade da grande maioria dos 853 municípios mineiros e dos 5.565 municípios brasileiros<sup>45</sup> é que ainda há uma presença incipiente no que tange ao investimento em saneamento ambiental, compreendido como tratamento de água, esgoto e disposição final adequada de resíduos sólidos. Depreende-se da análise do Perfil dos Municípios Brasileiros, que divulgou os resultados de pesquisa realizada em 2009, junto às prefeituras dos municípios brasileiros, que se faz necessário um debate e a mudança do sistema de repartição de receitas, mas não só a repartição do bolo da receita tributária, e sim a instrumentalização dos municípios para que possa haver maior equilíbrio entre as esferas de governo visando uma maior eficiência no desempenho das políticas públicas culminando em melhores resultados.

---

<sup>45</sup> Perfil dos Municípios Brasileiros: assistência social 2009/IBGE, Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Os dados apresentados foram agregados por classes de tamanho da população, Grandes Regiões e Unidades da Federação e contemplam uma série histórica desde 1999, quando de sua primeira edição, tendo como norte a atualização permanente e a ampliação do conjunto de variáveis investigadas ao longo dos anos. Nesta versão, a publicação está organizada em 11 capítulos em que são destacados os principais aspectos da gestão e da estrutura dos municípios a partir dos seguintes eixos: estrutura da administração; cultura; esporte; habitação; transporte; saúde; segurança; política de gênero; meio ambiente; e direitos humanos. O conjunto dessas informações, também disponível no portal do IBGE na Internet, reflete as diferentes realidades do País e possibilita identificar as carências existentes nos municípios brasileiros, contribuindo, assim, para a democratização da gestão pública, através da formulação e do aprimoramento de políticas diferenciadas para questões específicas de suas populações.

Nesse sentido, acredito que o Tribunal de Contas pode e deve exercer um papel de articulador das políticas públicas, realizando auditorias operacionais<sup>46</sup>, incentivando consórcios públicos intermunicipais, fiscalizando o planejamento e a execução propriamente, agindo de forma pedagógica, preventiva e até mesmo coercitiva, mas de maneira pró ativa como um fomentador do desenvolvimento sustentável.

É necessário que se faça uma digressão para sublinhar a experiência do Brasil no que tange ao planejamento, nesse sentido, José Matias Pereira realiza uma síntese histórica até os dias atuais:

O planejamento no Brasil tem seu marco em 1948, no governo Eurico Gaspar Dutra, com a elaboração do denominado Plano Salte (no qual foram priorizados os setores de saúde, alimentação, transporte e energia). Na fase seguinte, fundamentado na teoria do capital humano, foi aprovado, em 1956, o Plano de Metas, que privilegiava os setores de energia; o desenvolvimento de rodovias e ferrovias; os serviços portuários e aviários; o fortalecimento da indústria de base, a mecanização agrícola e maior utilização de fertilizantes, silos e armazenagens. Em 1963, surge o Plano Trienal, que propunha-se a corrigir os desníveis regionais existentes, mediante criação de incentivos fiscais; assimilar novas tecnologias dos setores de desenvolvimento; melhorar as condições de saúde pública; intensificar as ações no campo educativo e da pesquisa tecnológica; alterar determinados aspectos da legislação com o intuito de promover as reformas de base, notadamente a reforma agrária; reduzir a dívida externa; combater a inflação sem reduzir a taxa de crescimento. Posteriormente vieram: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964/67, Plano Decenal, 1967/76; Reforma Administrativa e Sistema de Planejamento; I Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), 1968/70; Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, 1970/73; II OPI e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), 1972/74; Programa de Acompanhamento; Programa Geral de Aplicações; II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), 1975/79; III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), 1980/85; I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND - NR), 1986/89. Nessa fase mais recente, após a Constituição Federal de 1988, foi elaborado o Plano Plurianual para o Quinquênio 1991/95, tendo sido revisado para o período de 1993/95. O governo Itamar, que assumiu em decorrência do *impeachment* do Presidente Collor, em 1992, produziu nova revisão para o período de 1993/95. Os planos plurianuais do governo Fernando Henrique cobriram os períodos de 1996/99 e 2000/2003. O Plano Plurianual do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi elaborado e aprovado em 2003, se estendeu de 2004 a 2007. O PPA do segundo governo Lula, elaborado em 2007, cobrirá 2008 a 2011. O PPA seguinte irá vigorar de 2012 a 2015. (PEREIRA, 2009, p.258)

Com o advento da Constituição da República de 1988, as instituições públicas inauguraram o marco oficial do planejamento com outro viés que deve articular os

---

<sup>46</sup> Acerca do tema verificar trabalho de minha lavra intitulado Tribunal de Contas e Patrimônio Ambiental: um novo paradigma de controle, onde abordo a necessidade das EFS realizarem auditorias operacionais e ou auditoria de desempenho para verificação da eficácia, eficiência e economicidade das políticas públicas implementadas.

programas e projetos visando uma convergência de ações em prol do desenvolvimento sustentável.

A Constituição Federal estabelece regras acerca dos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social. É imperioso grifar a urgência de contemplar a problemática da sustentabilidade que deverá permear essa visão de futuro.

Quanto a importância do orçamento como instrumento estratégico, Sylvie Trosa, leciona:

Finalmente cresce a consciência de que o orçamento não deveria ser uma limitação, mas um instrumento ativo a permitir que se esclareçam os objetivos e a obrigar as organizações a trabalharem em conjunto para oferecer o melhor serviço aos usuários. O orçamento estratégico é o reconhecimento da legitimidade, ou do caráter incontornável, do político, através do destaque dado à necessidade de esclarecer objetivos<sup>47</sup> governamentais, se se deseja que as administrações possam ser avaliadas por seus resultados. Esses objetivos devem ser o motor e o enquadramento do orçamento. (TROSA, 2001, p. 29-30).

Ao comentar o art. 1º da Lei 4.320/64, Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Júnior assim lecionam:

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, como se vê, conjugou duas técnicas utilizadas em dois sistemas de informações para o controle: o orçamento e a contabilidade.

O orçamento, entretanto, evoluiu para aliar-se ao planejamento, surgindo o orçamento programa como especialização devendo, na prática, operar como elo entre os sistemas de planejamento e de finanças. Com isto torna-se possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros. Esta é, sem dúvidas, a idéia central da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, o orçamento apresenta-se fundamentalmente como um instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação, um programa operacional.

A integração planejamento/orçamento é a Tónica hoje em dia, capaz de consertar as distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais que dificultam a modernização dos métodos e processos administrativos no Brasil.

A contabilidade, modernamente, é um processo gerador de informações sobre o que a Administração realizou, realiza, ou realizará em termos financeiros. Existe, porém, diferença entre as duas técnicas: enquanto a contabilidade é o instrumento que possibilita informação para tomada de decisões, controle e avaliação de desempenho, o orçamento deverá assegurar informações sobre políticas e programas para possibilitar o controle gerencial, aliadas a um sistema de quantificação física para

---

<sup>47</sup> Esses objetivos são diferentes do gerenciamento por objetivos, pois traduzem as prioridades econômicas e sociais de um governo independentemente de sua estrutura ministerial.

mensuração das ações governamentais<sup>48</sup>. (REIS; MACHADO JÚNIOR, 2010, p.01).

Para o cumprimento de tal *mister*, se faz necessário focar e dar ênfase aos instrumentos governamentais básicos de planejamento, previstos nos artigos 165 e 182 da nossa Carta Magna, no qual destacam-se o Plano Plurianual de Ação Governamental, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Diretor.

É relevante observar que o orçamento público, no Estado de Minas Gerais, é uma lei sujeita ao PPA, LDO e LOA, e ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, em face da Constituição desse Estado federado. Registre-se, oportunamente, que o PMDI, com prazo estabelecido de 20 anos, deve ser articulado com a LDO e a LOA, com duração de 01 (um) ano, bem como com o PPAG, com duração de 04 (quatro) anos.

A legislação infra-constitucional também regulamentou a matéria. Cabe destacar que a promulgação da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe acerca de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, revisitou a instituição planejamento. (BRASIL, 2000).

A lei em tela estabeleceu todo um cabedal de instrumentos capazes de mediante o planejamento e a execução das ações traçar mecanismos para que se possa prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, cito como exemplo o Relatório Resumido de Execução Fiscal e o Relatório de Gestão Fiscal.

Entendo que a inserção do planejamento e da transparência como diretrizes, trouxe à lume a necessidade de implementar o controle *ex ante*, concomitante as ações dos gestores, considerando a divulgação em tempo real dos atos da administração pública. Para tal *mister*, se faz necessária a implementação de técnicas de Monitoramento e Avaliação - M&A realizando a avaliação e o monitoramento, bem como o controle dos resultados das ações do governo.

É fundamental transcrever *ipsis litteris* o que preconiza o § 1º do art. 1º e inciso II do parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), demonstrando claramente essa mudança de paradigma na gestão pública

---

<sup>48</sup> Para uma melhor compreensão acerca do tema, vale registro o livro do mesmo autor intitulado: Contabilidade e Gestão Governamental. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

contemporânea, a saber:

Art. 1º § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

.....  
 Art.48 São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

.....  
 II- A transparência será assegurada também mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2000)<sup>49</sup>.

É imperioso que se tenha em mente que para realização do planejamento das políticas públicas, gestão do orçamento e gestão das cidades deve-se levar em consideração as peculiaridades de cada local e região, para que sejam contemplados nos planos de governo a realidade dos municípios, dos Estados e ou das regiões de nosso país continental, sendo respeitados os costumes locais e preservados a sua cultura.

Não existe uma fórmula, uma receita de bolo que estabeleça um padrão para planejar. O planejamento é um instrumento de gestão e se usado de forma apropriada será uma excelente ferramenta para mensurar as políticas públicas implementadas e a execução do plano de governo.

José Matias Pereira ao comentar a relevância do estudo do orçamento público nos remete aos desdobramentos e mudanças provocadas pela Revolução Industrial no mundo. Esse tema ressurgiu com maior intensidade na década de 1920 nos Estados Unidos, onde a gestão empresarial aprimorou a qualidade, propiciando o desenvolvimento de diversas técnicas de gestão e de elaboração do orçamento.

---

<sup>49</sup>Inciso incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009. (BRASIL, 2009).

Nesse sentido aduz:

Fayol, em sua obra *Administração industrial e geral*, já defendia que as empresas eram conjuntos de funções (técnicas, comerciais, financeiras, segurança, contábil e administrativas). Com o desenvolvimento do pensamento empresarial e acadêmico, para efetuar o acompanhamento e controle da Função Administrativa, era necessário estabelecer mecanismos que proporcionassem bases seguras na condução das atividades empresariais. Neste sentido surgiram técnicas orçamentárias que conhecemos: Orçamento Tradicional, Orçamento Base Zero, Orçamento de Desempenho, Orçamento Programa, Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, Sistema de Racionalização do Orçamento, dentre outras técnicas. (PEREIRA, 2009, p.261).

É imperioso registrar que em boa parte do mundo vem sendo implementado bojo das reformas na nova gestão pública a técnica do orçamento para desempenho que é o resultado dos esforços para controlar o gasto público. Assim, relava ressaltar o seguinte:

Observa-se que o conceito de orçamento orientado para desempenho não é uma coisa nova. Em que pese aos EUA terem iniciado esse processo na Segunda Guerra Mundial, foi a partir das recomendações da Comissão Hoover, na década de 1950, que o conceito de orçamento de desempenho se tornou público. Nele ficou estabelecido que o governo norte-americano deveria adotar um orçamento baseado em funções, atividades e projetos. Nessas recomendações apareceria também a exigência de que as agências, em coordenação com o *Bureau of the Budget* (EUA), incluíssem informações sobre *performance* e custos por programa por unidade organizacional nas suas propostas de orçamento. Assim, surgiu o sistema de planejamento, programação e orçamento (PPBS), que evoluiu para o orçamento-programa, até chegar, na atualidade, no denominado orçamento para desempenho. (PEREIRA, 2009, p.261)

A preocupação com o aumento da eficiência, eficácia e a efetividade nos gastos públicos culmina nesse repensar o modelo do planejamento e do orçamento.

Verifica-se que esse novo modelo vai além de um simples aperfeiçoamento do orçamento-programa, visto que pressupõe que o formato dos programas orçamentários deve estar integrado a um modelo mais amplo de gestão orçamentária, que contemple indicadores explícitos e sistemas de mensuração do desempenho. Nesse sentido, esse modelo de gestão parte do pressuposto de que o desempenho (*performance*) necessita ser especificado e relatado de forma operacional para os gestores do orçamento; que os departamentos e agências devem ter ampla liberdade para gerir apropriadamente os insumos, pois só assim podem induzir ao alcance mais eficiente de seus resultados; e se penalizem ou premiem os gestores responsáveis pelo alcance dos resultados. (PEREIRA, 2009, p.265-266)

O Brasil não tem tradição em planejamento. Os gestores públicos ainda não despertaram para a importância desse instrumento de gestão. A realidade de diversos municípios brasileiros nos permite depreender que embora a exigência de planejamento público seja antiga, desde antes da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pela Constituição da República, alguns fatores nos fazem refletir acerca da importância da implementação eficaz dessa ferramenta.

No magistério de Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Júnior:

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, como se vê, conjugou duas técnicas utilizadas em dois sistemas de informações para o controle: o orçamento e a contabilidade.

O orçamento, entretanto, evoluiu para aliar-se ao planejamento, surgindo o orçamento programa como especialização devendo, na prática, operar como elo entre os sistemas de planejamento e de finanças. Com isto torna-se possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros. Esta é, sem dúvidas, a ideia central da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, o orçamento apresenta-se fundamentalmente como um instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação, um programa operacional.

A integração planejamento/orçamento é a Tonica hoje em dia, capaz de consertar as distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais que dificultam a modernização dos métodos e processos administrativos no Brasil.

A contabilidade, modernamente, é um processo gerador de informações sobre o que a Administração realizou, realiza, ou realizará em termos financeiros. Existe, porém, diferença entre as duas técnicas: enquanto a contabilidade é o instrumento que possibilita informação para tomada de decisões, controle e avaliação de desempenho, o orçamento deverá assegurar informações sobre políticas e programas para possibilitar o controle gerencial, aliadas a um sistema de quantificação física para mensuração das ações governamentais<sup>50</sup>.

O orçamento, portanto, é uma técnica cujo maior significado moderno consiste precisamente em ligar os sistemas de planejamento e de finanças pela expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho de todas as esferas de governo.

Modernamente o orçamento é mais que uma consolidação de planos físicos e de recursos das mais variadas naturezas: é instrumento de trabalho. Neste sentido, é possível utilizar o orçamento como meio de identificação de descentralização administrativa, de delegação de competência e de apuração de responsabilidades, não só da organização, mas também dos gestores, de modo que a sua aprovação, aliada à aprovação dos regimentos internos dos órgãos, signifique também a autorização para a ação e, concomitantemente, o início do processo de controle. Teríamos então o orçamento geral do Governo, não importando a esfera em que se situe, expressão macro da posição das finanças governamentais e, para cada projeto e atividade, a expressão micro, base e autorização para a ação administrativa dos respectivos responsáveis. Daí porque entendermos que o orçamento é também um instrumento de controle gerencial, por possibilitar

---

<sup>50</sup> Para uma melhor compreensão acerca do tema, vale registro o livro do mesmo autor intitulado: Contabilidade e Gestão Governamental. Rio de Janeiro: IBAM, 2004



informações para comparações e avaliações de caráter gerencial, tais como as da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade.

A concepção moderna do orçamento em base gerencial traduz os órgãos como centro de responsabilidades ou de resultados e até de informações onde se identificam as responsabilidades decisórias dos respectivos gestores pela utilização dos recursos que lhes são confiados para possibilitar a execução das ações nas áreas de responsabilidade em que o Estado desempenha suas atribuições. Evidentemente, essas responsabilidades são avaliadas mediante a utilização de indicadores de qualidade adequados às áreas em que atuam<sup>51</sup> (REIS; MACHADO JÚNIOR, 2010, p. 01-02)

Nesse sentido, Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Júnior ao comentar a Lei 4.320/64 à luz da Constituição da República de 1988 ensina:

O orçamento, portanto, é uma técnica cujo maior significado moderno consiste precisamente em ligar os sistemas de planejamento e de finanças pela expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho de todas as esferas de governo.

Modernamente o orçamento é mais que uma consolidação de planos físicos e de recursos das mais variadas naturezas: é instrumento de trabalho. Neste sentido, é possível utilizar o orçamento como meio de identificação de descentralização administrativa, de delegação de competência e de apuração de responsabilidades, não só da organização, mas também dos gestores, de modo que a sua aprovação, aliada à aprovação dos regimentos internos dos órgãos, signifique também a autorização para a ação e, concomitantemente, o início do processo de controle. Teríamos então o orçamento geral do Governo, não importando a esfera em que se situe, expressão macro da posição das finanças governamentais e, para cada projeto e atividade, a expressão micro, base e autorização para a ação administrativa dos respectivos responsáveis. Daí porque entendermos que o orçamento é também um instrumento de controle gerencial, por possibilitar informações para comparações e avaliações de caráter gerencial, tais como as da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade.

A concepção moderna do orçamento em base gerencial traduz os órgãos como centro de responsabilidades ou de resultados e até de informações onde se identificam as responsabilidades decisórias dos respectivos gestores pela utilização dos recursos que lhes são confiados para possibilitar a execução das ações nas áreas de responsabilidade em que o Estado desempenha suas atribuições. Evidentemente, essas responsabilidades são avaliadas mediante a utilização de indicadores de qualidade adequados às áreas em que atuam<sup>52</sup> (REIS; MACHADO JÚNIOR, 2010, p. 02).

Historicamente, podemos citar os inúmeros planos de governo e alterações da política financeira no sentido de tentar mitigar os efeitos de inflações galopantes e de uma constante tentativa de atualização da moeda nacional, o que fazia das leis

<sup>51</sup> Ver Reis, Heraldo da Costa. Áreas e centros de responsabilidades no controle interno das entidades governamentais. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro:, v. 39, n. 205,out/dez., 1992, p. 19-35.

<sup>52</sup> Ver REIS, Heraldo da Costa. Áreas e centros de responsabilidades no controle interno das entidades governamentais. **Revista de Administração Municipal**.Rio de Janeiro, v. 39, n. 205,out/dez., p. 19-35, 1992.

orçamentárias meras peças de ficção.

É importante refletir acerca do binômio desenvolvimento \ planejamento. Tal preocupação é abordada por Sachs, que salienta a importância do Brasil superar o mau desenvolvimento colocando-se na rota do desenvolvimento autêntico.

Isso não acontecerá a não ser pela mão invisível de um Estado enxuto mas atuante, que volte a planejar para superar a miopia e a insensibilidade social do mercado, a “organizar a fantasia” em base a um projeto original de longo prazo para o Brasil já teve no passado de que tanto carece atualmente. (SACHS, 2009, p.492).

Há de se ressaltar também, a ausência de equipe técnica especializada representando uma problemática que aflinge a maioria dos gestores. Para solucionar tal problema, ao invés de realização de concurso público, investimento na carreira e formação dos servidores públicos capacitados, o que se vê na prática é a utilização de mão de obra contratada tercerizada e como é sabido, não pertencentes aos quadros efetivos da Administração. Todo o investimento realizado naquele servidor contratado é comprometido, pois, o desligamento da instituição pode representar uma ausência de continuidade na formação daquele corpo técnico, prejudicando o monitoramento e a avaliação daquelas políticas públicas estabelecidas e do próprio serviço público.

A jurisprudência e a doutrina já pacificaram a matéria no sentido de permitir a contratação de mão de obra tercerizada para atividade meio e não atividade fim. No caso em tela, trata-se de atividade fim da Administração, em sendo assim há a necessidade de realização de concurso público para provimento do cargo e a não realização do certame, configura um eterno jogo de interesses e apadrinhamentos que alternam a cada quadriênio.

A Constituição da República de 1988 apresentou um grande avanço no que tange ao orçamento público brasileiro, sedimentando o planejamento, que deve guardar estrita consonância com as leis orçamentárias, instrumentos legais de planejamento, se configurando peça fundamental de uma boa gestão.

O ciclo orçamentário constitui-se de quatro fases, a saber: elaboração orçamentária, elaboração (ano anterior), aprovação, execução orçamentária financeira e controle (no exercício) e também controle e avaliação (no ano seguinte). É interessante apontar que a Constituição Federal prescreve dois tipos de controle o interno exercido pelo próprio poder, órgão ou entidade da Administração

Direta e Indireta e o externo exercido pelas Casas Legislativas com o auxílio do Tribunal de Contas.

O ciclo orçamentário ampliado ou ciclo de planejamento e orçamento em nível federal corresponde a um período superior a quatro anos, pois, compreende o PPA, LDO e LOA, correspondendo a elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação e revisão do PPA. No caso do Estado de Minas o prazo é ainda maior, pois temos o PMDI com horizonte de 20 anos.

É interessante grifar que o controle consiste na verificação da conformidade com os padrões e normas, com foco preventivo, retrospectivo e concomitante, podendo sugerir ações corretivas. Já a avaliação tem o viés de verificar os resultados obtidos com a aplicação dos recursos, aperfeiçoar a gestão e um olhar mais prospectivo. Vale registro também a importância do monitoramento compreendido como o acompanhamento contínuo da execução físico-financeira das ações e programas do PPA, em face da LOA.

Nesse sentido, vale ressaltar que a execução dos programas e das ações deve ser monitorada mediante o acompanhamento da execução físico-financeira e sua execução examinada no horizonte de um exercício, mas sem perder a perspectiva de médio e longo prazo.

Vale lembrar que a natureza jurídica do orçamento público é lei em sentido formal, quanto à competência, rito e forma. Há na doutrina aqueles que entendem ser a lei orçamentária anual típica de um ato administrativo, uma vez que há a previsão de receita e a fixação de despesas, nesse sentido, em seu aspecto material, trata-se de mero ato administrativo; diferindo de uma lei no sentido formal e material.

Ouso discordar, entendo ser as leis orçamentárias cogentes e a própria legislação brasileira trás mecanismos que os flexibilizem para evitar engessamentos, podendo haver remanejamento, tais como a abertura de créditos adicionais (especial, suplementar, extraordinário). E há ainda a previsão de utilização da reserva de contingência. O Poder Executivo tem a iniciativa e o Poder Legislativo a competência para tramitação e votação, podendo alterar a proposta de projeto de lei orçamentária conforme reza o mandamento constitucional estatuído no art. 166 da CR/88.

O orçamento programa é destacado e o instrumento de ação é proveniente de decisões políticas, que orientam a construção dos planos, bem como sua

elaboração.

A necessidade de que os objetivos governamentais sejam claramente definidos é a primeira condição para adoção do orçamento programa. Alguém mais preciosista pode argumentar que a seleção de objetivos é parte integrante do planejamento. É verdade, mas também é verdade que o Orçamento programa se caracteriza por ser o elo entre a função planejadora e as funções administrativas de gerência, avaliação, controle, etc. O interesse do Orçamento-programa nos objetivos é facilmente justificável: sem a adequada definição dos mesmos não há orçamento programa. (GIACOMINI, 2009, p 170).

Considerando as diversas etapas do planejamento, e a complexidade em compreender cada instrumento governamental que deverá ser utilizado para realização de uma gestão pública eficiente, sustentada e sustentável, este capítulo enfoca a importância do ciclo integrado de planejamento na esfera pública. Para tal *mister*, será analisado à luz da legislação vigente, especialmente, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Diretor das cidades.

É pertinente e necessário apontar, dentre os objetivos fundamentais da república brasileira o de garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Sendo oportuno registrar a inteligência do art. 174, §1º onde determina que “lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Conforme os comandos constitucionais, e em especial o art. 165, §7º da Constituição Federal que “os orçamentos, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir as desigualdades regionais”. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, regulamentou a política urbana que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre as suas diretrizes, destaca-se o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Sendo certo apontar que o plano diretor é

o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Quanto a ausência de planejamento José Renato Nalini aduz:

A cidade brasileira - exceção feita a Belo Horizonte, Brasília, Palmas no Tocantis e poucas outras - não é fruto de planejamento. Surge como fruto de geração espontânea. Tem seus erros perpetuados na política do varejo, de anistias e de regularizações daquilo que é insuscetível de ser regularizado. Nada obstante, o planejamento no Brasil é cogente para o poder publico e indicativo para o particular. E o urbanismo é tema constitucionalizado no Brasil de maneira enfática a partir de 1988. (NALINI, 2010, p. 222).

Releva registrar que o próprio art. 225 da Constituição preconiza e assegura o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe normas para a implementação do planejamento na esfera pública.

Entendo que o gestor para alcançar os fins desejados, que é o direito da sociedade a um governo honesto e eficaz, conforme preconiza o caput do art. 73 da Constituição de Minas Gerais, deverá trilhar o caminho da boa governança e do planejamento de suas ações.

Visando o enfrentamento dos desafios de uma administração pública contemporânea, a obediência aos princípios da eficácia, eficiência, economicidade, transparência e planejamento se torna de fundamental importância. No que tange as leis orçamentárias devem ser respeitados os princípios da universalidade, anualidade, exclusividade, equilíbrio orçamentário, especialidade de créditos, responsabilidade fiscal e quanto ao plano diretor, destaca-se a obediência ao princípio da função sócio-ambiental da propriedade e a convergência e o alinhamento com os demais planos de governos, dentre eles, o PPA, LDO e LOA, conforme preconiza o §1º do art. 40 do Estatuto da Cidade.

É imperioso ressaltar que, assim como no caso dos municípios no que tange ao plano diretor, a iniciativa para a propositura dessas leis orçamentárias é privativa do Chefe do Poder Executivo. As espécies normativas têm tramitação especial, sendo sua apreciação, no âmbito federal, realizada nas duas casas legislativas conforme estabelecido no art. 166 da Constituição Federal.

A Constituição Cidadã, ampliou a competência do poder de emenda da Casa Legislativa, ao permitir que os parlamentares poderão alterar a destinação das despesas. Para tal fim, deverão indicar os recursos necessários, sendo admitidos

apenas os provenientes de anulação de despesa que não contemplem dotações de pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para os Estados, Municípios e Distrito Federal, ou que ainda, sejam relacionados com a correção de erros ou omissões ou com dispositivo do texto do projeto de lei.

Na lição de José Matias Pereira no que tange a execução da política orçamentária é imperioso ressaltar:

É importante observar que a harmonia nas relações entre os Poderes Legislativo e o Executivo é fator determinante para o sucesso do Estado democrático. Assim, o orçamento se apresenta-se como o mais importante instrumento de controle Legislativo. Por conter o conjunto das receitas e despesas, o orçamento constitui-se desde sua implantação, em uma sistemática bastante eficaz de controle político dos parlamentos sobre os executivos. Com o declínio do poder dos parlamentos sobre a elaboração orçamentária, a ênfase do controle passou a ser direcionada à execução do orçamento. (PEREIRA, 2009, p.308).

Cabe lembrar que uma das funções precípua do Poder Legislativo é a de fiscalizar, portanto, cabe ao Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, exercer o controle externo realizando o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

Esse entendimento, em homenagem ao princípio da simetria concêntrica, também se irradia para os Tribunais de Contas no âmbito dos Estados e dos Municípios, onde houver. É bom lembrar que o Tribunal de Contas não mantém nenhuma subordinação hierárquica com a Casa Legislativa. Numa análise sistêmica das normas constitucionais, percebe-se que a Corte de Contas é órgão autônomo e no meu entendimento, pertencente ao Poder Legislativo, contudo, não configurando nenhum tipo de dependência, superveniência ou subordinação.

A Constituição Federal no artigo 165, §9º, inciso I, determina que Lei Complementar disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Em pesquisa realizada no Congresso Nacional, registra-se a ausência de lei regulamentando a matéria.

Contudo, Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Jr. (1992) entendem que a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, faz às vezes da Lei Complementar em referência e dessa forma, também entendo ter sido a Lei n. 4.320/1964

recepcionada pela Constituição de 1988.

#### **4.1 Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG**

O Plano Plurianual de Ação Governamental foi inserido pela primeira vez na Constituição da República de 1988, trazendo grande importância ao planejamento considerado de longo prazo, tendo como horizonte quatro anos, devendo compreender o 2º ano do mandato e mais três anos subseqüentes. O conteúdo básico do plano plurianual está previsto no parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição Federal, que transcrevemos *in verbis*:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

O art. 165 § 4º da CR, determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Segundo mandamento constitucional disposto no §1º do art. 167, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, podendo configurar crime de responsabilidade contra o gestor.

#### **4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

O art. 165 § 2º da Constituição da República determina que a LDO deverá compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do Exercício Anterior, nos termos do art. 4º, § 2º, inciso I da LRF, deve ser realizada à luz do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais da STN, onde determina que a finalidade desse

demonstrativo é o de estabelecer uma comparação entre as metas fixadas e o resultado obtido no exercício financeiro do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO, incluindo análise dos fatores determinantes para o alcance ou não dos valores estabelecidos como metas.

De acordo com o art. 4º, § 2º inciso II da LRF se faz necessário avaliar as Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores. É necessário verificar se o demonstrativo apresentado na LDO encontra-se em conformidade com o estabelecido pelo Manual de Elaboração da STN.

Quanto ao Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, exigência do art. 4º, § 2º, inciso V da LRF prevendo que o Anexo de Metas Fiscais deve conter o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, como forma de garantir as receitas necessárias ao atendimento de despesas com duração superior a dois exercícios. A despesa criada ou aumentada deverá ser compensada pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

É imperioso grifar que a LDO contém também o Anexo de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, previstos nos §§ 1º e 3º do art. 4º da LRF, além dos outros demonstrativos do § 2º do art. 4º da LRF. Cabe destacar também o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia da receita. O art. 4º da LRF traz ainda alguns apontamentos sobre a LDO, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

O projeto de lei de diretrizes orçamentária não poderá sofrer rejeição, tendo em vista que o art. 57, §2º da CR, determina que não interromperá a sessão legislativa anual sem a sua aprovação. Contudo, nos termos do art. 166, §4º da CF, as emendas ao projeto da LDO não poderão ser aprovadas se não guardar compatibilidade com o Plano Plurianual.

#### **4.3 Lei Orçamentária Anual - LOA**

A Lei Orçamentária Anual, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, deverá manter consonância com os outros instrumentos de planejamento, especialmente o Plano Plurianual de Ação e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nos



termos do §5º, inciso I do art. 165 da Constituição da República a LOA deverá compreender: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A LOA dispõe sobre a estimativa da receita e a fixação da despesa da administração pública, a serem realizadas no exercício seguinte à sua aprovação pelo Poder Legislativo. Pode conter autorização para abertura de créditos suplementares permitida constitucionalmente e compreende o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento.

O projeto de Lei Orçamentária Anual poderá sofrer emenda, veto ou rejeição, e os recursos que ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados mediante créditos adicionais especiais ou **suplementares**, sendo necessária prévia autorização legislativa, nos termos do §8º do art. 166 da Constituição Federal.

Conforme estabelecido na própria constituição o intuito do planejamento é reduzir as desigualdades, tendo em vista a população. O art. 166, §3º da Constituição da República determina que as emendas ao projeto da LOA não poderão ser aprovadas se não houver compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. (BRASIL, 1988).

#### **4.4 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI**

Conforme registrado anteriormente, a Constituição da República, em Capítulo dedicado às finanças públicas, prevê, para instrumentalizar o processo orçamentário, as leis de iniciativa do Poder Executivo, mediante a elaboração do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais.

A Constituição do Estado de Minas Gerais inovou ao prever no art. 231, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, acrescentando a esse processo orçamentário, PPA, LDO e LOA, o PMDI, planejamento estratégico, cujo objetivo é fomentar o desenvolvimento econômico e social do Estado num horizonte de longo prazo.

Os objetivos do PMDI traçados no §2º do art. 231 da CE são: I O desenvolvimento socioeconômico integrado do estado; II a racionalização e a coordenação das ações do Governo; III o incremento das atividades produtivas do estado; IV- a expressão social e regionais do estado; VI a expansão do mercado do trabalho; VII - o desenvolvimento dos municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica; VIII o desenvolvimento tecnológico do estado. (MINAS GERAIS, 2003).

Vale registro essa iniciativa mineira, pois é o único estado da federação que contempla um planejamento com um horizonte mais amplo, vinte anos, aumentando o alcance do planejamento e da visão governamental em busca de resultado.

Para melhor compreensão da matéria, cabe salientar o artigo da lavra de Reynaldo Maia Muniz, Mauro César da Silveira e Cinthia, intitulado “O caminho em direção à gestão por resultados em Minas Gerais: uma análise dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado” (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010, p. 33-57), onde é realizado uma análise crítica dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado, enfocando a transformação do Estado e a revisão de suas funções. Os autores destacam:

O interesse dos governos na gestão baseada em resultados está relacionado à preocupação com a eficácia, a eficiência, a efetividade e a accountability de suas ações. A adoção desse modelo de gestão pode fornecer aos gerentes e administradores públicos respostas sobre a qualidade de seu trabalho, bem como a possibilidade de mostrar os resultados de seu trabalho à sociedade e ao Legislativo. (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010, p. 34).

O primeiro PMDI foi elaborado em 1995, aprovado na Lei Estadual n. 12.051, de 29 de dezembro de 1995 (BRASIL, 1995) com base na estrutura clássica da metodologia do Planejamento Estratégico adotado na iniciativa privada, considerado o ciclo de gestão para resultados, estabelece pontos chaves de intervenção adotados por meio dos programas estruturantes e programas prioritários.

O segundo PMDI foi editado em 1999, o plano abrangeu o período 2000-2003, marcado por uma situação financeira instável e orientado para a construção de uma nova sociedade sustentável.

As matizes de planejamento regional do PMDI têm por base uma estrutura em que, para cada uma das quatro dimensões de sustentabilidade definidas para análise socioeconômica, produtivo-tecnológico, geoambiental e

político-institucional), estão registrados indicadores estratégicos, elementos de insustentabilidade e fatores presentes na sustentabilidade. Para cada dimensão, foram selecionados de quatro a seis indicadores, perfazendo um total de 21 indicadores. (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010, p. 43).

Em 2003, foi elaborado o terceiro PMDI com base em três perguntas básicas: “Onde estamos?” “Onde pretendemos estar?” e “Como chegar lá?” foi realizada uma análise retrospectiva e da situação vigente à época, bem como a criação de “cenários futuros”. Foi traçada uma agenda de prioridades para orientar as ações do governo. Conforme salientam Muniz, Silveira e Bechelaine (2010) pode-se observar que o terceiro PMDI definiu os objetivos de governo e as diretrizes para a construção da carteira estratégica construída no PPAG 2004-2007. O GERAES definiu a principal metodologia de gerenciamento de projetos estruturadores. Foi firmado também o Acordo de Resultados para oferecer incentivos na busca de esforços para alcançar os produtos definidos nos projetos estruturadores.

Em 2007, foi realizada a revisão do PMDI (2003-2020) e editada a Lei Estadual n. 17.007, de 28 de setembro de 2007, onde foi construído um mapa estratégico do estado.

De acordo com a definição desse PMDI, as Áreas de Resultados são áreas focais de concentração dos melhores esforços e recursos, visando às transformações e melhorias desejadas. Cada Área de Resultados seria alvo da intervenção de um grupo de projetos estruturadores, reunidos em função de sua sinergia e sua capacidade transformadora, de forma seriam monitorados por um grupo de indicadores finalísticos, previstos no PMDI. Já os resultados finalísticos são indicadores que, em sua maioria, possuem metas, sejam elas para 2007, 2011 ou 2023, para cada uma das Áreas de Resultados. Dessa forma, o PMDI 2007-2023 operacionaliza esses objetivos por meio de 106 indicadores, que traduzem as condições econômicas, sociais, ambientais, etc. (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010, p.47).

E ao comentar a Estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais no horizonte 2007-2023 demonstra que é sobre a perspectiva do “Estado para Resultados - EpR”, e vale ressaltar:

A perspectiva do Estado para Resultados pretende integrar, em Minas, a análise dos resultados para a sociedade vis-à-vis o ônus determinado pela arrecadação de receitas públicas, com o intuito de se obter a máxima eficiência alocativa do orçamento do estado. O desempenho do Governo passa a ser medido, de um lado pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e de universalização dos serviços e, de outro, pelo custo do Governo para a sociedade. Por meio da qualidade fiscal e gestão eficiente, o objetivo-síntese da estratégia do Estado para Resultados é reduzir a participação do poder público mineiro na riqueza e ainda, melhorar os resultados para a sociedade, avaliados mediante

indicadores sensíveis à evolução na qualidade de vida dos mineiros. (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010, p.48).

Somando, os oito anos anteriores, PMDI (2003-2020), PMDI (2007-2023) o PMDI (2011-2030) (MINAS GERAIS, 2012) foi atualizado com intuito de manter Minas com sua agenda estratégica do século XXI alinhada às oportunidades e às temáticas mais relevantes para o seu desenvolvimento sustentável, traduzindo os desafios em estratégias e ações visando alcançar os resultados para os cidadãos e assim tornar Minas Gerais o melhor Estado para se Viver.

O compartilhamento de responsabilidades e a corresponsabilidade legalmente regulada encontram-se no centro dos novos desafios dos Estados contemporâneos e constitui-se em um dos elementos centrais da revisão da estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais. Neste sentido, o Governo mineiro adotou o conceito de Estado Aberto e em Rede, que atua com outras esferas da sociedade, sem perder a sua força de regular a organização social e as atividades econômicas.

Atuando em parceria o Estado opera e incorpora como pilar a Gestão para cidadania, sem negligenciar o equilíbrio fiscal e a busca por maior produtividade e qualidade do gasto público, ambos visando a produção de mais e melhores resultados para a população. O Estado estabelece como um dos desafios a incorporação da participação da sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental. Ancorada em quatro princípios, a gestão para cidadania preconiza a transparência, prioridades claras, engajamento da sociedade civil e participação com qualidade.

O PMDI 2011-2030 estabelece 11 redes de desenvolvimento integrado, criadas com o objetivo de proporcionar um comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para o futuro de Minas Gerais, de acordo com a capacidade de integração das ações de Governo e de agregação de valor para a sociedade. Tais Redes focalizam metas síntese e as desdobram em objetivos, estratégias e Indicadores com metas de desempenho para produzir e medir as transformações desejadas em cada uma delas. E é nessa seara que a Corte de Contas mineira deve monitorar e avaliar os resultados do atual Governo.

Conforme consta do próprio documento, o PMDI 2011-2030, está organizado em quatro partes. A primeira parte traça a evolução recente de Minas Gerais,

abordando os avanços recentes observados no Estado, nos campos econômico, social e ambiental, assim como os entraves e obstáculos ao seu desenvolvimento sustentável. A segunda parte lança um olhar para o futuro, com uma análise prospectiva das tendências e incertezas para o desenvolvimento de Minas Gerais, que identifica e caracteriza os principais fatores externos - mundiais e nacionais - e internos que poderão influenciar a trajetória do Estado de Minas Gerais nos próximos 20 anos. A terceira parte consolida a estratégia de desenvolvimento, que tem como norte uma visão de futuro para Minas Gerais em 2030 e indica os desafios a serem superados para que esse futuro desejado possa se consolidar. Em seguida, é feito um desdobramento desta visão segundo o enfoque de Redes de Desenvolvimento Integrado abordando a situação atual, a meta síntese da rede, os objetivos estratégicos, os indicadores e metas e, sobretudo, as estratégias que precisam ser concretizadas para alcançar os resultados planejados. Por fim a quarta parte esboça o delineamento da regionalização da estratégia, com a caracterização econômica e social das regiões de planejamento, o delineamento do modelo de governança para viabilização da gestão regionalizada e participativa e a indicação de indicadores e metas regionalizadas nas áreas da saúde, educação e segurança.

## 5 O NOVO TRIBUNAL DE CONTAS E O DESAFIO DE FISCALIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

### 5.1 A política de desenvolvimento urbana, plano diretor e o direito à Cidade sustentável

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Embora seja o meio mais eficaz para realizar uma análise em perspectiva e planejar a ocupação urbana e distribuir melhor os espaços, entendendo ser até hoje, um documento subutilizado. Os gestores ainda não atentaram para importância de torná-lo eficaz para concretização de cidades sustentáveis.

Ao comentar nos primórdios dos anos 40, a questão da cidade e do plano diretor, Menelick de Carvalho traz a seguinte reflexão, que embora tenha passado mais de setenta anos, continua atual, conforme aduz:

Nasceram e cresceram empiricamente, sem plano diretor, desconhecendo e postergando elementares riscos de higiene coletiva, sem ordem comum, sem perspectivas, sem pensar no futuro, como se a cidade fosse apenas o presente, trepidante e fugaz. E se a **urbs** era esse desarranjado jogar de habitações umas sobre as outras, sem nível, sem alinhamento e sem luz, para que as ruas melhor se gravassem na memória pelo contraste gritante entre o nome e a situação – Rua Direita, a mais torta de todas; a **civitas** era ou a incultura ou a pior das ignorâncias – a presunção de uma sabedoria que nunca tinha saltado o primeiro córrego da divisa territorial. (CARVALHO, 1940).

Vale ressaltar que dentro da Ordem Econômica e Financeira, no capítulo da política urbana, o art. 182 da Constituição da República de 1988, dispõe acerca da política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, destaca-se a obrigatoriedade desse instrumento nos seguintes termos:

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988).

As diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

É importante articular quais são as normas e fundamentos que estão inseridos na Constituição da República e na legislação infra-constitucional acerca da garantia do direito à cidade sustentável. Hodiernamente, como aponta Denise Setsuko Okada os municípios precisam repensar a política urbanística e ambiental, pois a realidade brasileira nos alerta para essa necessidade, e assim aduz:

Mais de 70 dos 5.564 municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes, enquanto que a concentração urbana no país ultrapassa 80%. Tal situação, em nível nacional, evidencia a dimensão dos problemas ambientais urbanos: a altíssima densidade populacional em determinadas regiões do País e a óbvia falta de integração das políticas urbanísticas e ambientais nos municípios de pequeno porte, face à não obrigatoriedade de implantar o seu Plano Diretor (implantação exigida apenas àqueles com mais de 20.000 habitantes. (OKADA, 2009, p.65).

Na lição de Diogenes Gasparini:

O Estatuto de Cidade trata do plano diretor nos arts. 39 a 42. O primeiro deles prescreve que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desse diploma legal. O plano diretor é, assim, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, rezam o art. 40 e seu §1º. Embora sua precípua razão seja determinar a função social da propriedade urbana, deve o plano diretor englobar o território municipal por inteiro, abarcando no §2º do art. 40 do Estatuto da Cidade. (GASPARINI, 2002, p.195).

Sendo certo que a iniciativa do projeto de lei do plano diretor do município é privativa do chefe do Executivo. A lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Quanto a reforma urbana Ricardo Pereira Lira (1997) ensina que a Constituição Federal avançou muito e alçou a cidade ao patamar constitucional com a obrigatoriedade do plano diretor para cidades de mais de vinte mil habitantes. Mas adverte:

Mas, o planejamento urbano se afigura algo mais complexo. Há de partir de diretrizes federais para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbanos (art.21, inciso XX, da Constituição

Federal), passando pela competência concorrente da União, de um lado, dos Estados e Distrito Federal, do outro, para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, inciso I, *in fine*, da Constituição de 1988), limitada a União no âmbito da legislação concorrente a estabelecer normas gerais (art. 24, §1º da Constituição de 1988), e ainda pela competência dos Estados, mediante lei complementar, de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25 §3º da Constituição Federal).

Já agora se tem no plano dos municípios, a competência para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da Constituição). No tocante à competência tributária dos municípios, a tributação da propriedade predial e territorial urbana poderá ser progressiva, nos termos de lei municipal de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade (art. 156, §1 da Constituição Federal), cujos contornos estarão definidos no plano diretor (art. 182, §2º da Constituição Federal). (LIRA, 1993, p. 305-306).

Nesse sentido, é relevante registrar o exemplo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado PDDI de Passo Fundo, está previsto na Lei Orgânica Municipal e foi editado mediante a Lei Complementar Municipal n. 170, de 09/10/2006<sup>53</sup>, dispõe acerca do planejamento do futuro do Município no sentido de orientar o desenvolvimento, disciplinando, em âmbito local, os institutos previstos no Estatuto da Cidade para uma melhor gestão do espaço municipal, tais como: a outorga onerosa do direito de construir, o direito de preempção, as operações consorciadas, o IPTU progressivo, o impacto de vizinhança, dentre outros instrumentos. O PDDI engloba o espaço urbano e o rural, não é possível tratar isoladamente cada um deles.

No caso de regiões metropolitanas, registro o estudo elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais para implementação do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Maria Coeli Simões Pires, reflete acerca dos desafios e a projeção com ênfase na realidade da RMBH e grifa a problemática de repactuação do federalismo brasileiro ressemantização da autonomia municipal em face do interesse metropolitano, funções públicas comuns, dentre outros aspectos, a necessidade da construção de uma governança metropolitana compartilhada que possa tutelar de maneira harmônica os interesses metropolitanos e ensina que:

---

<sup>53</sup>O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado PDDI de Passo Fundo encontra-se disponível na íntegra para consulta: PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO, 2011.



Em outra vertente, alerta deve ser feito quanto à urgência de superação da cisão - política econômica e política social - bem com quanto à necessidade de compatibilização do planejamento do desenvolvimento econômico com o das políticas públicas, garantindo-se a territorialização do orçamento e a metropolização dessas políticas. Em outras palavras, deve-se buscar a incorporação das dimensões de serviços comuns, em especial os sociais, e os de desenvolvimento econômico no planejamento territorial da gestão metropolitana, de modo a permitir a articulação das políticas públicas, hoje fragmentadas no contexto regional e a projetar a emancipação dos beneficiários dessas prestações, superando, assim, o patamar de políticas redistributivas e de compensação.

Chama-se atenção, também, para a urgência de valorização da ordem territorial na centralidade do desenvolvimento econômico-social, o que se deve acompanhar de uma compreensão adequada das dinâmicas, das trocas, dos processos comerciais, financeiros, imobiliários e culturais, de mobilidade, de geração de emprego, renda e consumo de bens que se dão no macroespaço metropolitano. Tudo com vistas a uma regulação pública de índole e inclusiva, capaz de criar condições para maior democratização do acesso à terra, aos recursos naturais e aos benefícios da organização urbanística. A valorização da ordem territorial como foco da governança, à sua vez, favorece o enfrentamento dos processos de produção de pobreza, de segregação espacial, de exclusão social e de degradação ambiental e, em conseqüência, garante a ruptura com a lógica da ilegalidade na dinâmica de construção da cidade, de produção do espaço e de acesso ao solo e aos recursos naturais. (PIRES, 2008, p. 186-188).

Com o advento da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a edição do Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001), que regulamentou a matéria, coadunando com essa visão sócio ambiental da propriedade, nos termos do 4º§ do art. 182 da CR, o Município, poderá, mediante lei municipal específica que identifique área incluída no plano diretor, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

Caso o proprietário não o faça ele poderá sofrer sucessivamente as seguintes sanções: o parcelamento ou edificação compulsórios; a cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU progressivo no tempo; podendo culminar por fim, na desapropriação do imóvel com pagamento mediante títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988).

Toshio Mukai (2004), ao discorrer acerca da proteção ambiental do meio ambiente urbano, destacou dentre as diretrizes estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade a política urbana municipal as previstas nos incisos VI - a- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: utilização inadequada dos imóveis urbanos; b- a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; [...] f- a

deterioração das áreas urbanizadas; g- a poluição e degradação ambiental [...] XII- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; e XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Essas e demais diretrizes são obrigatoriamente levadas em conta quando da elaboração dos planos diretores, na conformidade do que impõe o art. 39 do estatuto (respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei).

Assim, após a elaboração do plano diretor, o Município deverá aprovar uma lei ambiental (ou um Código Ambiental Municipal, válido, este sim, para todo o território municipal) que detalhe as normas de proteção ambiental, especialmente no meio urbano, não só em relação ao meio ambiente urbana natural com também o construído. (MUKAI, 2010, p.265-266)

Durante os trabalhos da Assembléia Constituinte de 1987, Ricardo Pereira Lira (1997) escreveu texto justificado de disposições referentes à questão urbana, abordando também o delicado problema da legitimação de interesse metropolitano, em face do interesse federal, estadual e municipal.

Ao alertar acerca da comprometida estrutura concentracionista agrária do país, Ricardo Pereira Lira ao tratar da política agrícola e a preocupação de resolver a chamada questão urbana aduz:

E nesse passo, gostaríamos de deixar claro que só através de um planejamento agrário (questão fundiária + política agrícola), implantando ARTICULADAMENTE com os planejamentos urbanos, poderia talvez trazer a médio prazo alguns frutos positivos. (LIRA, 1997, p.304).

Destaca-se que o art. 4º do Estatuto da Cidade<sup>54</sup> elenca diversos instrumentos que poderão ser utilizados para assegurar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Contudo, cabe grifar que o gestor municipal só poderá utilizar desses instrumentos se houver previsão na legislação municipal específica e no plano diretor da cidade.

A Constituição da República estabeleceu a obrigatoriedade de edição de plano diretor para os municípios com mais de vinte mil habitantes. Relevante ressaltar que o Estatuto de Cidade, determinou, ainda, em seu art. 41, que o plano diretor é obrigatório para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; no Município onde o Poder Público pretenda utilizar os

---

<sup>54</sup> Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I- planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II- planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III- planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV- institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;

u) legitimação de posse.

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal<sup>55</sup>; naqueles municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico; bem como nas cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Neste caso, é exigido do empreendedor, como medidas de compensação, o custo do gasto com recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor. E por fim, a lei determina ainda, que as cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverão apresentar um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor. Releva sublinhar que os grandes desafios de uma sociedade pós moderna é o planejamento e a eficácia das ações nele inseridas, acredito que o plano diretor bem elaborado e que retrata a realidade é realmente o instrumento que poderá trazer à realidade municipal ou da região metropolitana meios capazes de fomentar políticas públicas para a concretização de cidades sustentáveis.

Maria Coeli Simões Pires ao refletir acerca dos desafios e a projeção com ênfase na realidade da RMBH e grifa a problemática de repactuação do federalismo brasileiro ressemantização da autonomia municipal em face do interesse metropolitano, funções públicas comuns, dentre outros aspectos, a necessidade da construção de uma governança metropolitana compartilhada que possa tutelar de maneira harmônica os interesses metropolitanos e ensina que:

Em outra vertente, alerta deve ser feito quanto à urgência de superação da cisão - política econômica e política social - bem com quanto à necessidade de compatibilização do planejamento do desenvolvimento econômico com o das políticas públicas, garantindo-se a territorialização do orçamento e a metropolização dessas políticas. Em outras palavras, deve-se buscar a incorporação das dimensões de serviços comuns, em especial os sociais, e os de desenvolvimento econômico no planejamento territorial da gestão metropolitana, de modo a permitir a articulação das políticas públicas, hoje fragmentadas no contexto regional e a projetar a emancipação dos beneficiários dessas prestações, superando, assim, o patamar de políticas redistributivas e de compensação.

Chama-se atenção, também, para a urgência de valorização da ordem territorial na centralidade do desenvolvimento econômico-social, o que se deve acompanhar de uma compreensão adequada das dinâmicas, das trocas, dos processos comerciais, financeiros, imobiliários e culturais, de

---

<sup>55</sup> § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988).

mobilidade, de geração de emprego, renda e consumo de bens que se dão no macroespaço metropolitano, Tudo com vistas a uma regulação pública de índole e inclusiva, capaz de criar condições para maior democratização do acesso à terra, aos recursos naturais e aos benefícios da organização urbanística. A valorização da ordem territorial como foco da governança, à sua vez, favorece o enfrentamento dos processos de produção de pobreza, de segregação espacial, de exclusão social e de degradação ambiental e, em conseqüência, garante a ruptura com a lógica da ilegalidade na dinâmica de construção da cidade, de produção do espaço e de acesso ao solo e aos recursos naturais. (PIRES, 2008, p. 186-188).

É imperioso destacar que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, nos termos do §1º do art. 40 do Estatuto da Cidade.

Acredito que esse comando legal é um ponto fulcral da presente pesquisa. Acontece, porém que no Brasil, hodiernamente, isso não é colocado em prática. Urge a necessidade de uma análise sistêmica do planejamento à luz das peculiaridades locais e regionais. Esse alinhamento do Plano Diretor com as demais leis orçamentária poderá traz benefícios reais de otimização para a concretização de cidades sustentáveis. O cotejo de informações previstas no plano diretor e a alocação de recursos realizada de forma adequada poderá prevenir catástrofes e até mesmo, se utilizada de forma adequada, fomentar o desenvolvimento sustentável.

Para a realização de análise crítica acerca do cotejamento dos programas de governo e da sua verticalidade, bem como, a verificação da aderência com o plano diretor e demais leis urbanísticas poderão trazer ganhos reais para a sociedade.

O novo Tribunal de Contas, revisitado e reinventado, poderá atuar como agente fiscalizador, mas bem mais do que isso, agente multiplicador e facilitador de implementação de políticas públicas nas cidades e regiões metropolitanas. Esse sodalício deverá não apenas verificar a legalidade das contas dos gestores, mas também a sua gestão ambiental, as contas públicas passam a ter um viés intergeracional e intrageracional, com vistas a verificar os impactos ambientais, sociais e econômicos. As contas e o próprio planejamento das ações de governos devem levar em consideração a variável ambiental e urbanística numa perspectiva intergeracional e intrageracional e a necessidade de se implementar uma economia verde à luz da Carta da Amazônia para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

## 5.2 Aspectos a serem contemplados na avaliação e acompanhamento das políticas públicas para concretização das cidades sustentáveis

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade prevê em seu art. 2º como objetivo da política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Nesse sentido, a implantação de uma política urbana não pode mais ignorar a dimensão econômica, social, cultural e ambiental dos centros urbanos. (BRASIL, 2001).

A referida lei estabelece no art. 2º, inciso I, a garantia ao cidadão do direito às cidades sustentáveis compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Desse modo, é bom lembrar que para efetivação dessas garantias se faz necessário um acompanhamento *pari passu* das políticas públicas estabelecidas. Para tal *mister*, destaca-se que é imperioso o estabelecimento de uma Nova Ordem Urbanística com a regulação adequada do espaço urbano e a utilização da propriedade pública e privada à luz de sua função sócio ambiental, tanto na cidade quanto no campo.

Hoje o direito a moradia adequada ganhou *status* constitucional e se caracteriza como um direito fundamental do cidadão. O saneamento ambiental, compreendido como tratamento de água, esgoto e disposição final adequada de resíduos sólidos é condição precípua para a construção da saúde e da dignidade humana. Nesse sentido, acredito ser obrigatório o gasto nessas atividades, devendo ser compulsivo a alocação de recursos com proibição de descontinuidade da política pública implementada, invocando o princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental.

O investimento em infra-estrutura urbana deve exigir do gestor um viés urbanístico ambiental traçando metas à luz da sustentabilidade. O transporte urbano ocupa espaço no debate mundial e a mobilidade urbana é a tônica do momento. O que vivemos hoje é um verdadeiro caos no trânsito, comprovando que o modal rodoviário, predominante no Brasil, precisa ser repensado. E os impactos advindos da logística de transportes também necessitam ser contemplados e sopesados para que os tomadores de decisões possam balizar suas escolhas.

Os serviços públicos de saúde e educação precisam ser aprimorados, pois é

sabido a qualidade brasileira da implementação de uma política eficaz capaz de reduzir o índice de mortalidade e aumentar a qualidade da saúde e da educação. Quanto ao trabalho e ao lazer, é imperioso registrar que a própria ONU assegurou esses direitos e devem ser implementados à luz do princípio da dignidade humana.

Na avaliação e acompanhamento das políticas públicas para concretização das cidades sustentáveis se faz *mistero* uso de indicadores, para que possam ser mensurados os resultados das ações implementados, indicando o rumo a ser seguido no sentido de evitar erros, corrigir desvios e implementar boas praticas de gestão.

### 5.3 Indicadores do Desenvolvimento Sustentável - IDS

A publicação do IBGE acerca dos Indicadores de desenvolvimento sustentável do Brasil, edição 2010<sup>56</sup>, integra-se ao conjunto de esforços internacionais para concretização dos ideais e princípios estabelecidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO - 92, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Tais indicadores, referem-se à relação entre meio ambiente, desenvolvimento e informações para a tomada de decisões.

Registra-se trabalhos anteriores publicados pelo IBGE (2008), desse modo, dá continuidade à série iniciada em 2002, disponibilizando à sociedade um conjunto de informações sobre a realidade brasileira, em suas dimensões ambiental, social, econômica e institucional. A edição 2010, contempla uma série histórica dos indicadores e abrangem informações para o país e para cada uma das 27 unidades da Federação, sendo 26 Estados e o Distrito Federal, permitindo desse modo, o acompanhamento ao longo do tempo dos fenômenos e o exame de sua ocorrência no território.

A edição de 2010 contempla 55 indicadores originados de estudos e levantamentos do IBGE e de outras instituições. Em sua dimensão ambiental, fornece informações acerca do uso dos recursos naturais e à degradação ambiental, organizadas nos temas atmosfera, terra, água doce, mares e áreas costeiras, biodiversidade e saneamento. No que tange a dimensão social, os indicadores

---

<sup>56</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística desenvolveu o IDS. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011).

vinculam-se à satisfação das necessidades humanas, melhoria da qualidade de vida e justiça social, abrangendo os temas população, trabalho e rendimento, saúde, educação, habitação e segurança. A dimensão econômica refere-se aos indicadores de desempenho macroeconômico e financeiro e os impactos no consumo de recursos materiais e uso de energia mediante a abordagem dos temas quadro econômico e padrões de produção e consumo. Quanto a dimensão institucional, é sublinhado os temas quadro institucional e capacidade institucional, oferecendo informações acerca da orientação política, da capacidade e dos esforços realizados com vistas às mudanças necessárias para a implementação do desenvolvimento sustentável. É interessante apontar aqui, vários indicadores que são medidas para mensurar ou como o próprio nome revela indicar a direção. Apenas com intuito de verificação de implementação de política públicas, cabe destaque para alguns indicadores tais como: Índice de Desenvolvimento Humano - IDH;- Índice Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM e Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS.

Visando garantir a Sustentabilidade Ambiental, a ONU - PNUD desenvolveu a meta do milênio n. 7, com o intuito de reduzir o índice de desmatamento, o consumo de gases que provocam o buraco na camada de ozônio e aumentar a eficiência energética com o maior uso de fontes renováveis de energia. Acesso à água potável deve ser universalizado, mas a meta de melhorar condições de moradia e saneamento básico ainda depende dos investimentos a serem realizados e das prioridades adotadas pelo país.

A ONU considera esse objetivo do milênio um dos mais complexos para o país, principalmente na questão de acesso aos serviços de saneamento básico em regiões remotas e nas zonas rurais.

É imperioso registrar os objetivos, bem como os indicadores, que constam da sustentabilidade ambiental, a saber:

- 7a - Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.
- Proporção de áreas terrestres cobertas por florestas. Fonte: FAO
- Emissão de gás carbônico per capita
- Emissão de gás carbônico por cada dólar PPC do PIB
- Consumo de substâncias que degradam a camada de ozônio
- Proporção de peixes dentro de limites biológicos seguros
- Proporção do total de recursos hídricos utilizada.
- 7b - Reduzir a perda de diversidade biológica e alcançar, até 2010, uma redução significativa na taxa de perda



- Proporção de áreas terrestres e marinhas protegidas;
  - Proporção de espécies ameaçadas de extinção.
- 7c Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura e esgotamento sanitário.
- Proporção da população com acesso a uma fonte de água tratada. Fonte: OMS e UNICEF
  - Proporção da população com acesso a melhores condições de esgotamento sanitário
- 7d Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados
- Proporção da população urbana vivendo em assentamentos precário. (PROGRAMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2011).

Nesse sentido, para o alcance de tais objetivos, se faz necessário um acompanhamento *pari passu* das políticas públicas estabelecidas pelas três esferas de governos e a participação e o engajamento dos cidadãos é fundamental para o sucesso dessa avaliação.

Recentemente, em 5 de outubro de 2011, foi lançada no Brasil uma rede social denominada *Myfuncity* com o objetivo de estimular a participação dos cidadãos nos assuntos municipais e avaliar a qualidade dos espaços urbanos, saúde e educação. O "Myfuncity Cidades Sustentáveis" permite o cidadão avaliar a qualidade das cidades a partir de 12 indicadores em diferentes seguimentos relacionados ao trânsito, segurança, meio ambiente, saúde e educação.

Os indicadores do Myfuncity são pontuados pelo usuário numa escala de 0 a 10, cada indicador classificado servirá para a elaboração de um mapa demonstrando a satisfação da população quanto aos serviços públicos de uma determinada cidade ou região.

É interessante apontar que segundo a *Myfuncity*, o Brasil é o primeiro país do mundo a ter uma rede social com foco na participação cidadã. O objetivo é alcançar 10 milhões de usuários no Brasil e 50 milhões no mundo até fins de 2012. Os cidadãos poderão manifestar sua opinião por meio do *Facebook* e *Orkut* e também poderão trocar mensagens entre si. É interessante apontar o crescimento de redes sociais que representam um novo conceito denominado *civicengagement*, forma de participação política e cívica a partir de blogs<sup>57</sup>, sites, redes sociais e outros meios disponíveis na internet.

---

<sup>57</sup> Cabe citar por exemplo o blog *Ciudades Justas y Sustentables*. (*CIUDADES Justas y Sustentables*, 2011).

O presidente do Myfunction, Mauro Motoryn afirmou:

O *civicengagement* possibilita que um cidadão ativo participe na vida da comunidade, a fim de ajudar a moldar o futuro de determinada região. É uma plataforma capaz de nortear, através da colaboração dos usuários, as ações para tornar a cidade um lugar melhor de se viver. (MOTORYN, 2011)<sup>58</sup>.

Na América latina vale destaque a precursora rede social colombiana denominada Como Vamos Bogota?<sup>59</sup>, registra-se também as redes situadas no México, Peru, Bolívia, Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai, dentre outras<sup>60</sup>.

No Brasil cabe destacar algumas das redes sociais que valem à pena ser citadas, dentre elas a Rede Nossa São Paulo (2011), Rio Como Vamos? (2011), Movimento Nossa BH (2011), etc<sup>61</sup>.

Hodiernamente, para um melhor resultado da implementação das políticas públicas se faz necessário a articulação entre os três níveis de governo, administração direta e indireta, empresas, sociedade civil organizada, ONGs, OSCIPs, todos em convergência e em sinergia para que possa emergir uma mudança significativa para todos os cidadãos e para a sociedade enfim, para a implementação de cidades sustentáveis.

No que tange a esse estudo, e visando uma avaliação mais acurada, resolveu-se tomar como exemplo a avaliação realizada no Relatório Técnico<sup>62</sup> das Contas do Governo do Estado de Minas Gerais referentes ao exercício de 2010, no que tange a política de transporte estabelecida no âmbito do Estado mineiro na Área de Resultado Logística de Integração e Desenvolvimento do PMDI.

---

<sup>58</sup> A fala de Motoryn foi veiculada na Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. (REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, 2011).

<sup>59</sup> (BOGOTÁ..., 2011).

<sup>60</sup> Para uma pesquisa mais acurada da matéria, vale à pena consultar alguns exemplos de redes: (CARTAGENA, 2012; CHILOO, 2012; CIUDAD Viva; IBAGUÉ Como Vamos, 2012; JALISCO Como Vamos, 2012; LA PAZ Como Vamos, 2012; LIMA Como Vamos, 2012; MEDELLÍN, Colombia, 2012; MONTEVIDEO Como Vamos, 2012; NUESTRA Buenos Aires, 2012; SANTA Cruz Nos Une, 2012; ASUNCIÓN nos Une, 2012).

<sup>61</sup> Convém destacar algumas das redes brasileiras, tais como: ASSOCIAÇÃO Ação Ilhéus – Ilhéus (2011); MOVIMENTO Nossa Teresópolis (2011); NOSSA Betim (2011); NOSSA Campinas (2011); NOSSA Ilha mais Bela (2011); NOSSA Salvador (2011); NOSSA São Luís(2011); NOSSA Vitória (2011); OBSERVATÓRIO do Recife (2011); REDE Nossa Belém (2011)

<sup>62</sup> O Relatório Técnico está disponível na íntegra no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2010).

## 5.4 A experiência de Minas Gerais e o controle das políticas públicas

A avaliação do desempenho do Governo de Minas Gerais no exercício de 2010 foi realizada à luz dos principais instrumentos de planejamento e orçamento governamentais, quais sejam: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2007-2023), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2008-2011, revisão 2010), a Lei Orçamentária Anual (LOA 2010), e dos sistemas de informação SIGPlan e Armazém de Informações - SIAFI, bem como na análise dos indicadores de desempenho específicos da Área de Resultado e de seus programas<sup>63</sup>. Para uma melhor elucidação da análise realizada, destaca-se:

O PMDI 2007-2023 é o instrumento de planejamento de longo prazo do Governo do Estado de Minas Gerais e nele constam as diretrizes de atuação governamental para um período de 17 anos. A visão de futuro “Tornar Minas o melhor estado para se viver” é almejada por meio de estratégias traduzidas em 13 Áreas de Resultados, sendo definidos objetivos estratégicos e resultados finalísticos para cada uma delas. A atuação governamental, desdobrada no PPAG e na LOA, será toda baseada no recorte de áreas de resultado e na busca da consecução de seus objetivos estratégicos e resultados finalísticos.

O PPAG 2008-2011, instrumento de planejamento plurianual, de médio prazo, de forma alinhada com o PMDI, está estruturado por Áreas de Resultados, às quais estão vinculados os programas estruturadores e os associados. A esses, adicionam-se os programas especiais. Na LOA, instrumento orçamentário de curto prazo (anual), consta os limites de orçamento e o detalhamento das despesas programáticas do governo.

Assim, seguindo-se a lógica de atuação do Governo de Minas Gerais, optou-se por dividir o objeto de avaliação nas 13 áreas de resultado, buscando-se, para cada uma delas:

- Uma avaliação dos resultados da Área, a partir da seleção de indicadores constantes no documento Caderno de indicadores 2010 produzido pelo Programa Estado para Resultados, de indicadores disponíveis no âmbito de sistemas estatísticos nacionais ou estaduais e de outros propostos por este Tribunal de Contas e que possam permitir análises e comparações suplementares;
- Uma avaliação da execução física e orçamentária global da Área de Resultado, a partir de seus respectivos programas e ações.

A seleção de indicadores foi facilitada pela aplicação do modelo dos 6Es de mensuração do desempenho. (MINAS GERAIS, 2010, p.1479-1480).

Para efeitos didáticos e por questão de uma visão mais assertiva e delimitação do tema, convém sublinhar que o PMDI 2007-2023 contempla: visão de futuro; 13 áreas de resultados, e objetivos estratégicos. Para efeito desse estudo foi selecionado as Áreas de Resultado de “Logística de Integração e Desenvolvimento”

---

<sup>63</sup> Cabe destaque a publicação pelo TCEMG do Guia de Avaliação de Políticas Públicas, elaborado pela equipe de assessoria do relator das contas do Governador, exercício de 2010 (MINAS GERAIS, 2010).

“Qualidade Ambiental” O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2008-2011, revisão 2010): projetos estruturadores; projetos associados; programas especiais e limites plurianuais. Por fim a Lei Orçamentária Anual (LOA 2010) os limites orçamentários e detalhamento das despesas (MINAS GERAIS, 2010).

É imperioso destacar que privilegiou-se a inclusão seletiva de indicadores predominantemente de resultados, a saber: efetividade, eficácia e eficiência. Contudo, às fls.1658, verificou-se a necessidade de incluir um Indicador de Qualidade de Ar que não constava no PMDI e no PPAG, a saber:

Refletindo acerca das mudanças climáticas e visando mitigar o aquecimento global, cabe sublinhar que, dentre os resultados finalísticos previstos, não está contemplada a melhoria da qualidade do ar. Sendo *conditio sine qua non* para que se possa alcançar o desenvolvimento sustentável, sugere-se a inclusão desse desafio e consequentemente do indicador IQAr, que deve ser considerado nas análise de outras Áreas de Resultados, em especial, Rede de Cidades e Serviços e Logística de Integração e Desenvolvimento. (MINAS GERAIS, 2010, p.1479-1480).

Quanto a Área de Resultados Logística de Integração e Desenvolvimento o relatório técnico aponta que esta possui grande relevância para o desenvolvimento econômico e social do estado de Minas Gerais. Ressaltando que a eficiência e a qualidade do sistema logístico são fontes de vantagem competitiva de empresas e sistemas produtivos, potencializam a atração de investimentos, integram territórios e possibilitam a mobilidade do cidadão para diversos espaços sócioeconômicos.

Assim, de acordo com o PMDI, foram traçados os seguintes objetivos estratégicos, a saber: reduzir os custos de transportes e ampliar o acesso a mercados da produção mineira, através da oferta de uma malha viária suficiente, adequada e segura; e superar gargalos e melhorar a qualidade da infraestrutura de transportes, para ampliar a inserção competitiva da economia mineira e o desenvolvimento das regiões de baixo dinamismo. (MINAS GERAIS, 2007).

Visando produzir os Resultados Finalísticos a seguir: Aumentar o percentual da malha rodoviária estadual em condições boas de conservação; Aumentar o percentual da malha rodoviária federal em ótimas ou boas condições de conservação; Adequar a capacidade da BR 381 entre BH e Vale do Aço (Ipatinga); Implantação do rodoanel de Belo Horizonte; e manter o índice de Desempenho (ID) da MG 050 de acordo com o QID (Quadro de Indicadores de Desempenho).

O PMDI definiu para a Logística de Integração e Desenvolvimento, a estratégia decomposta no plano de médio prazo, PPAG 2010, em 09 (nove) programas, sendo 3 Estruturadores e 6 Associados, os quais são operacionalizados mediante 30 ações, contudo, verificou-se na política estadual de transportes um foco excessivo no modal rodoviário. (MINAS GERAIS, 2011).

Para uma análise pontual acerca do tema, a equipe técnica selecionou dois indicadores considerados importantes no contexto dessa área. Quanto ao indicador “Acidentes nas Rodovias Estaduais e Federais Delegadas, por 10.000 veículos”, que expressa o número de acidentes ocorridos em determinado espaço geográfico, em relação à frota de veículos existentes nesse mesmo espaço geográfico, no ano de referência. Percebe-se um avanço no âmbito do resultado dessa política pública, pois além de possuir série histórica, propiciando melhor análise, conforme registrou-se em 2009, com o total de 39,8, demonstra a queda ocorrida no período. Destaca-se também o indicador “Malha Rodoviária de MG em más ou péssimas condições de trafegabilidade”, que em 2007 registrou 24,7%, reduzindo quase à metade em 2009 (13,0%), demonstrando um bom desempenho na política pública implementada pelo Estado, na melhoria de sua malha rodoviária. (GERAIS, 2010, p.1479-1480).

Nesse sentido, de forma inovadora e ousada o relatório técnico apontou às fls.:

Não obstante os avanços alcançados, cabe uma reflexão acerca do modelo de mobilidade adotada pelo Estado de Minas. Depreende-se, da análise transversal realizada sobre os programas, projetos e ações dessa Área de Resultado, que o foco é o transporte rodoviário e a melhora nas condições das rodovias. Contudo, para a implementação de uma mobilidade eficaz no território mineiro, faz-se necessário repensar a implementação da própria política pública e a avaliação de seus impactos de resultados. Cabe lembrar que, com o advento da “Rio 92”, destaca-se a Convenção de Mudança Climática dentre os documentos ali firmados, bem assim, em 1997, com a promulgação do Protocolo de Kyoto, dirigentes do mundo inteiro estão refletindo acerca da emissão de gases de efeito estufa e as mudanças climáticas, bem como o desenho e o marco lógico dos programas de transporte e seus efeitos não previstos. (MINAS GERAIS, 2011, p.1689).

Para fomentar o debate e aprofundar a reflexão:

O professor Richard L. Ottinger da Pace University Law School, em palestra proferida no dia 8/4/11, na Cidade Administrativa, sede do Governo Estadual, durante o Congresso do Ministério Público de Meio Ambiente da Região Sudeste - Atividades Econômicas e Proteção Ambiental promovido pela Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA, ao discorrer acerca do Impacto das Mudanças Climáticas e o Direito Ambiental, ensina que as pesquisas científicas apontam como o principal motivo das mudanças climáticas a queima indiscriminada de combustível fóssil. (MINAS GERAIS, 2011).

Cabe grifar que é de conhecimento público que o aquecimento global observado nos últimos cinquenta anos é, sobremaneira, devido à emissão antrópica

de Gases de Efeito Estufa - GEE. Assim, o relatório técnico registra:

Conforme dados extraídos do Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado de Minas Gerais, ano base 2005, ficou demonstrada que as emissões de GEE devidas ao Setor Energia somaram 45.348 GgCO<sub>2</sub>eq, com as emissões de CO<sub>2</sub> representando 94,1% desse total. O uso de energéticos na indústria foi o maior responsável pelas emissões, seguida pelo setor Transportes, 36,6%, devido, principalmente, ao modal rodoviário que emitiu 96,2% do total. (MINAS GERAIS, 2010b).

A equipe registra também o estudo elaborado pela SETOP denominado Plano Estratégico de Logística de Transportes (PELT) - instrumento de planejamento voltado para o atendimento das necessidades atuais e futuras no setor de Logística de Transportes no Estado, articulando objetivos e ações no sentido de possibilitar possíveis intervenções em distintos modais do sistema de transporte, que é componente infraestrutural da logística de integração e desenvolvimento do Estado, constituindo valioso instrumento de suporte técnico às escolhas do Governo de Minas em face dos desafios atuais e futuros no sentido de identificar caminhos para o aumento da eficiência e viabilização da estratégia de desenvolvimento preconizada no PMDI. (MINAS GERAIS, 2011).

Em âmbito federal a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009), instituiu a Política Nacional de Mudanças Climáticas- PNMC<sup>64</sup>. É imperioso registrar que, o Estado de Minas Gerais ainda não tem uma lei estadual de mudança sobre o clima, embora o Decreto n. 45.229, de 03/12/09 (MINAS GERAIS, 2009), regulamentou, medidas de combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa, com fundamento na Lei Estadual de Preservação Ambiental, Lei n. 7.772, de 08/09/80 (MINAS GERAIS, 1980). O referido instrumento normativo incentiva a implementação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) e a diminuição de lançamento de gases de efeito estufa da frota de veículos pertencente à administração pública direta, autárquica, fundacional e empresas estatais dependentes que recebem recursos do Tesouro, mediante a aquisição de veículos com motores flex, abastecimento com combustível álcool - etanol, bem como a obrigatoriedade quando da contratação de serviços de transportes terrestre, e locação de veículos, que permitam o uso no mínimo de gasolina e álcool combustível - etanol. Também no âmbito do decreto:

---

<sup>64</sup> Dentre os instrumentos institucionais da Política Nacional de Mudanças Climáticas, convém grifar o instrumento institucional para atuação da PNMC que é a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima (BRASIL, 2011).

Destaca-se, ainda, a instituição do Registro Público Voluntário das Emissões Anuais de Gases de Efeito Estufa de Empreendimentos no Estado. O referido programa tem por finalidade estimular a prática sistemática de declarações dessas emissões, por meio do uso de metodologia internacionalmente aceita *GreenhouseGasProtocol - GHG Protocol*, bem como incentivar a redução das mesmas, inclusive por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Kyoto ou mecanismos equivalentes ou substitutos. (MINAS GERAIS, 2011, p.1689).

Com base no novo conceito de contas públicas e na esteira do desenvolvimento e da implementação de cidades sustentáveis, o relatório técnico grifou:

Na área de logística, verifica-se um foco excessivo no modal rodoviário, sem projetos que contemplem outros modais, tais como ferrovias, hidrovias e aeroportos. Com vistas a implementação de um desenvolvimento sustentável, faz-se necessária integração dos governos nacional, estaduais e municipais, agindo de forma preventiva, precautória e eficaz para cumprir as obrigações internacionais e nacionais de proteção do meio ambiente. Conforme preconiza a Carta da Amazônia, é papel fundamental dos Tribunais de Contas atuar para a adequada formulação e execução de políticas governamentais relativas à gestão pública ecologicamente sustentável e para a implantação da “Economia Verde”, por meio do controle contábil, orçamentário, financeiro, patrimonial e, agora, ambiental das contas públicas, considerando-a, simultaneamente, intrageracional e intergeracional, devendo incluir os impactos ambientais a serem sofridos pelas futuras gerações. (MINAS GERAIS, 2011, p.1691).

Por fim, é imperioso sublinhar a conclusão técnica apontada a seguir:

Assim, com vistas a uma releitura das políticas públicas implementadas no setor Transporte, sendo pertinente uma reflexão acerca da emissão antrópica de GEE, a exemplo de governos em todo o mundo, sugere-se estudos para o fomento e utilização de outros modais de transporte adequados às características e necessidades da economia estadual e visando à sustentabilidade ambiental de sua utilização. Sugere-se, ainda, a inclusão do IQAr para que se possa mensurar os padrões de qualidade de ar e se seu desempenho está sendo adequado. Esse indicador, contudo, pode ser agregado para a avaliação da Área de Resultados Qualidade Ambiental, uma vez que suas ações e resultados são transversais às demais áreas, afetando a qualidade de vida de toda a sociedade. Tais ações devem refletir a vontade política de fomentar no Estado, o desenvolvimento sustentável, tornando Minas o melhor lugar para se viver. Em análise aos indicadores para aferição, do desempenho dos programas dessa Área de Resultado, verificou-se uma boa performance com redução do número de acidentes e de mortes, bem como melhora nas condições das estradas. Em face dos problemas advindos pela emissão de GEE e considerando medidas para mitigação das mudanças climáticas, sugere-se a inclusão de programas que contemplem políticas alternativas de mobilidade para fins econômicos e não econômicos, tais como a implementação e manutenção de rede ferroviária que atenda à população e possa ser utilizada também para escoamento da produção. Estudo de viabilidade para implementações de hidrovias como alternativa ao transporte rodoviário, dentre outras, poderiam ser realizadas visando à eficácia da mobilidade e a implementação de transporte sustentável no

Estado. (MINAS GERAIS, 2011, p.1691-1692).

É interessante ressaltar que foi apontado na Área de Resultado “Logística de Integração e Desenvolvimento” uma necessidade de repensar o modelo de política pública de transporte e de mobilidade estabelecido no Estado, direcionando para modais alternativos e sustentáveis.

Ainda no que tange a análise técnica realizada pela Comissão de Apoio ao Relator das Contas do Governador, referente ao exercício de 2010, convém apontar dentro da Área de Resultado “Qualidade Ambiental” os seguintes apontamentos.

A análise da Área de Resultado Qualidade Ambiental é realizada com fulcro na legislação vigente, especialmente o PMDI, PPAG e a LOA. Segundo o PMDI, todas as ações do governo devem contemplar a sustentabilidade, tendo em vista a implementação do desenvolvimento sustentável onde é enfatizado não apenas o crescimento do Estado, mas o desenvolvimento no âmbito econômico, social e ambiental.

Esta área é considerada estratégica para que aspiração-síntese da sociedade mineira possa se concretizar: “Tornar Minas Gerais o Melhor Estado para se Viver”. Dentre as estratégias de desenvolvimento previstas para o horizonte 2007-2023, consta como parte desse diamante a sustentabilidade ambiental que resultará na transformação da sociedade mineira como um todo. Para tal fim, utilizam-se indicadores socioambientais previstos no PMDI. É o grande desafio a ser alcançado pelos atores sociais, fundamentado nas iniciativas do Governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é fundamental ao cidadão, vem acompanhado de diversos deveres, pois, conforme preconizam o art. 225 da CF/88 e o art. 214 da CE/89, é dever do poder público e da coletividade a preservação ambiental. (MINAS GERAIS, 2011, p. 1655).

#### Convém destacar:

Em 2010, foi comemorado o ano internacional da biodiversidade e, como é sabido, nosso país e especialmente o Estado de Minas Gerais é dono de uma biodiversidade que deve ser preservada. Dos cinco biomas brasileiros Floresta Amazônica, Pantanal, Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga, o nosso território possui caracteres geográficos extremamente variados, com representação dos três últimos biomas retromencionados. É imperioso registrar que Minas Gerais possui uma das mais amplas, diversificadas e extensas redes fluviais de todo o mundo e um dos maiores potenciais hídricos do país, onde nascem diversas bacias hidrográficas, tais como a do rio São Francisco, rio Doce, rio Paraná, dentre outros. Nesse sentido, ressalta-se, dentre outros eventos no âmbito da preservação ambiental, a realização em Belo Horizonte do II Seminário Internacional de Revitalização de Rios no Mundo: América, Europa e Ásia. Registra-se, oportunamente, a participação com relatos da experiência mineira e a exposição acerca do Projeto Manuelzão e do programa estruturador “Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010”, com o anúncio oficial do Governador do Estado da inclusão, no PPAG, da Meta 2014, nadar, pescar e navegar na Lagoa da Pampulha. Na oportunidade, foi comemorada ainda, a volta do peixe



dourado à região do Município de Sabará, sendo um bioindicador com representatividade para demonstrar o avanço na implementação dessa política. (MINAS GERAIS, 2011, p. 1656-1657).

A equipe técnica registra a promulgação da Carta da Amazônia, que entendo ser um documento importantíssimo para a virada paradigmática do controle no Brasil.

No âmbito das Cortes de Contas, é oportuno frisar o documento firmado em Manaus, em 19/11/10, denominado Carta da Amazônia, onde as Entidades de Fiscalização Superiores brasileiras firmaram compromisso de fiscalizar a gestão ambiental e as contas públicas. O TCEMG, signatário da Carta, propugnando pelo controle, prevenção e precaução na gestão ambiental, passa a atuar como um dos atores nessa arena de debate para alcançar o desenvolvimento sustentável. (MINAS GERAIS, 2011, p. 1657).

Quanto ao PMDI e a Qualidade Ambiental, grifa-se os seguintes objetivos estratégicos:

Com o intuito de assegurar as riquezas do Estado para as presentes e futuras gerações, o PMDI traçou os objetivos estratégicos previstos para essa Área de Resultado, a saber:

- aprimorar a gestão de bacias hidrográficas, visando à disponibilidade e à qualidade da água e a redução dos conflitos em torno de seu uso;
- reduzir a contaminação das águas de Minas Gerais;
- conservar o Cerrado e recuperar a Mata Atlântica;
- promover a gestão eficiente dos passivos de mineração e indústrias;
- promover investimentos privados com externalidades ambientais positivas;
- ampliar o tratamento de resíduos sólidos;
- adotar metas de sustentabilidade e qualidade ambiental e consolidar o sistema de monitoramento;
- ampliar o percentual do território ambientalmente protegido e promover a gestão eficiente das Unidades de Conservação;
- consolidar o Sistema de Informação Ambiental e de Monitoramento; e
- concluir o Zoneamento Econômico-Ecológico – ZEE (Uso Da Terra).

Quanto ao ZEE, cabe uma observação, pois já foi realizada a conclusão do estudo e criado o Índice Ecológico Econômico. Ressalta-se que, pela relevância do tema, o ZEE deve sofrer atualizações contínuas. (MINAS GERAIS, 2011, p. 1660)

Constam como resultados finalísticos do PMDI o de aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas; aumentar o percentual do território com cobertura vegetal nativa (Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga); aumentar o percentual da população com acesso à disposição adequada de lixo e aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) nas dez sub-bacias de Minas Gerais. Contudo, o relatório apontou:

Refletindo acerca das mudanças climáticas e visando mitigar o aquecimento

global, cabe sublinhar que, dentre os resultados finalísticos previstos, não está contemplada a melhoria da qualidade do ar. Sendo *conditio sine qua non* para que se possa alcançar o desenvolvimento sustentável, sugere-se a inclusão desse desafio e conseqüentemente do indicador IQAr, que deve ser considerado nas análises de outras Áreas de Resultados, em especial, Rede de Cidades e Serviços e Logística de Integração e Desenvolvimento.

Visando ao monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas, assim como a verificação dos Resultados Finalísticos, o Caderno de Indicadores 2010, contempla os dessa área, que serão referenciados ao final deste tópico, cabendo observar, também, a necessidade do indicador da qualidade de ar, o que demonstra uma lacuna para a mensuração eficaz da qualidade de vida, bem como do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, se faz mister registrar obra da lavra do Dr. José Cláudio Junqueira Ribeiro, intitulada Indicadores ambientais: avaliando a política de meio ambiente no Estado de Minas Gerais. O eminente professor criou o Índice para a Avaliação de Desempenho de Política Pública de Meio Ambiente e traz em seu bojo diversos indicadores para mensurar a qualidade de ar, água, solo, biodiversidade, institucional, socioeconomia e o próprio Índice para Avaliação de Desempenho da Política Ambiental - IDPA, visando aferir o desempenho das políticas implementadas. (MINAS GERAIS, 2011, p. 1658)

#### - Resíduos Sólidos - projeto Minas sem Lixões

Pela relevância do tema, a equipe técnica destacou o programa de governo:

#### Resíduos Sólidos - projeto Minas sem Lixões:

O programa estruturador Resíduos Sólidos de responsabilidade da FEAM, tem como objetivo estratégico, previsto no PMDI, ampliar o tratamento de resíduos sólidos. Os resultados finalísticos contemplados no PMDI são o de aumentar o percentual da população com acesso à disposição adequada do lixo.

Verifica-se, quanto aos resultados da atuação governamental nesse programa, uma maior aderência entre o que foi planejado e o executado, 98,30%. Destaca-se a ação 1068, Minas sem Lixões, que, embora tenha um desempenho considerado satisfatório e em face do desafio apresentado, requer que os municípios também se comprometam para erradicar os lixões em Minas Gerais.

.....  
Em 2003, foi implementado o Projeto Minas sem Lixões com ações de apoio e orientação aos municípios, fomento à implantação de coleta seletiva e mensuração e monitoramento da situação ambiental referente aos RSU. As metas do Programa para 2011 incluem a erradicação de 80% dos lixões e a disposição final adequada de 60% dos resíduos sólidos urbanos gerados em Minas, em sistemas tecnicamente adequados, devidamente licenciados pelo Copam.

.....  
Cabe salientar que muitas iniciativas estão sendo tomadas em Minas Gerais para equacionamento da disposição adequada de resíduos. Pela relevância do tema e seus impactos degradadores do meio ambiente, é necessário que os órgãos públicos atuem transversalmente para efetivação dessa política pública. (2010, p. 1662-1663)

Ao analisar o período compreendido entre 2001 a 2009, a série histórica de 27,2% a 50,2%, e em 2010, o percentual de 52,4%, verifica-se uma evolução com a tendência de concretização do resultado finalístico previsto

no PMDI, que estabelece para 2011 a meta de 60% da população com acesso à disposição adequada de lixo. (MINAS GERAIS, 2011, p. 1662-1663).

Verifica-se da leitura do Relatório Técnico que houve uma evolução na implementação dessa política pública no Estado.

### **- Revitalização do Rio das Velhas - Meta 2010**

Quanto ao programa Revitalização do Rio das Velhas - Meta 2010, cabe destacar:

No âmbito da Área de Resultado Qualidade Ambiental, destaca-se também o programa estruturador Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010, que tem como objetivo o de viabilizar a revitalização do Rio das Velhas em seu trecho metropolitano – Meta 2010 (Navegar, Pescar e Nadar). De acordo com o PMDI, os objetivos estratégicos desse programa são o de aprimorar a gestão das Bacias Hidrográficas, visando à disponibilidade e à Qualidade da Água e a redução dos conflitos em torno de seu uso, bem com o de reduzir a contaminação das águas de Minas Gerais. O Programa parte da premissa de que o Estado sozinho não é capaz de revitalizar a bacia do Rio das Velhas, mas pode e deve ser uma importante peça para coordenar e integrar atores e ações diversas em prol dessa revitalização, visando à melhoria das águas da bacia e de suas sub-bacias.

O Programa apresenta como Resultados Finalísticos associados, previstos no PMDI, o de aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas. As unidades executoras desse programa são a SEMAD, IGAM e FHIDRO. Cabe sublinhar que o presente programa foi selecionado, tendo em vista não o valor do recurso alocado, mas o impacto de suas ações e o engajamento da sociedade para a concretização dessa meta.

Registra-se que a média de execução física das ações desse programa foi de 53,76%. Conforme apontamento no SIGplan, no que tange ao projeto 1124, “os créditos da ação foram anulados devido à impossibilidade de execução da meta física, uma vez que foi inviável a execução do convenio firmado entre SEMAD/FHIDRO/Prefeitura de BH”, justificativa acatada pela equipe técnica. Quanto à ação 4160, foi considerada como evento marco a inauguração da 2ª etapa da ETE Onça, cuja meta financeira não demonstrou aderência ao planejamento, contudo, conforme verificado *in loco* pela equipe técnica, a ETE Onça contribuiu substancialmente para despoluição e melhoria do IQA Rio das Velhas no trecho da RMBH, possibilitando a volta do peixe dourado à região de Sabará. Houve também a contratação da Fundação Rural Mineira – RURALMINAS – para implementação de prestação de serviços, visando à revitalização e manejo integrado da sub-bacia hidrográfica tributária do Rio das Velhas. A ação 1020 demonstra desempenho crítico não havendo justificativa registrada no SIGplan. Observa-se que o presente programa, dado a sua importância socioambiental, consta da Revisão do PPAG 2011-2014 estipulando a Meta 2014, nadar, pescar e navegar no trecho da RMBH.

O Caderno de indicadores demonstra que o percentual do IQA médio do Rio das Velhas, na área do projeto Meta 2010, evoluiu de 33,8 para 40,9 no período compreendido entre 2001 a 2009 e, em 2010, foi apurado 44,9, representando melhora na qualidade da água, contudo, para a concretização do resultado finalístico previsto no PMDI, que estabelece,

como meta para 2011, o percentual de 67 do IQA médio, será necessário envidar esforços para se atingir o resultado almejado nas ações.

O indicador Taxa de Tratamento de Esgoto expressa o percentual médio de esgoto sanitário tratado em relação ao esgoto sanitário gerado. A taxa de tratamento na RMBH e na Área do projeto apresentou evolução no período compreendido entre 2005 e 2010, demonstrando um acréscimo no percentual médio de esgoto sanitário tratado, em relação ao esgoto sanitário gerado. Essa taxa foi de 22,9 em 2005 e 46,5 em 2009, demonstrando eficácia das ações do governo. (MINAS GERAIS, 2011, p.1666).

Verifica-se também quanto a esse programa uma evolução na implementação da política pública. Contudo, essa ação tem um diferencial, pois o Estado encampou oficialmente um programa que adveio da sociedade civil, denominado “Projeto Manuelzão”.

Assim, para verificar a eficácia das ações do governo no que tange a qualidade de vida das pessoas, a equipe técnica que verifica a saúde se juntou a ambiental e foi realizada uma “Expedição Rio das Velhas” da nascente a sua foz junto ao Rio São Francisco.

Seguindo orientação do Conselheiro Relator Sebastião Helvecio, alguns membros desta equipe técnica, imbuídos pela atmosfera que se criou quando o TCEMG se tornou signatário da “Carta da Amazônia” que propugna pela eficácia da gestão ambiental e o controle de contas públicas, realizou, no período compreendido entre 08 a 15 de dezembro de 2010, visitas técnicas, visando aferir o desempenho das ações dos programas no Baixo, Médio e Alto Rio das Velhas, compreendendo os municípios de Ouro Preto, Itabirito, Santo Hipólito, Pirapora e Várzea da Palma.

Assim, considerando o impacto social e ambiental das ações de governo e a inquestionável importância das ações de prevenção e precaução, elegeu-se, no âmbito da Área de Resultado “Qualidade Ambiental” dentro do PMDI, os Programas Estruturadores “Revitalização do Rio das Velhas” e “Resíduos Sólidos” ação “Minas sem Lixões”, para a avaliação e verificação *in loco*.

Tais visitas técnicas objetivaram examinar o resultado das ações dos citados programas no exercício de 2010 e percorreu-se, desde a nascente do rio das Velhas, que está localizada no Parque da Cachoeira das Andorinhas em Ouro Preto, até a sua foz na Barra do Guaicuí, no município de Várzea da Palma. No sítio da FEAM constam registros acerca da situação dos municípios:

Ouro Preto:

O município é patrimônio da humanidade e, em seu território, possui duas nascentes, a do Rio Doce e a do Rio das Velhas, sub-bacia do Rio São Francisco. Ficou constatado que, embora tenha sistema gracioso de tratamento de água, não possui sistema de tratamento de esgoto.

O maior responsável pela poluição do Rio das Velhas nesse trecho consiste no lançamento *in natura* do esgoto no rio; apenas o distrito de São Sebastião possui Estação de Tratamento de Esgoto – ETE para atender à comunidade de aproximadamente 300 habitantes. A disposição final de resíduo sólido é realizada em Lixão.

Itabirito:

O município possui rede de tratamento de água e o sistema de tratamento

de esgoto está em fase de implementação. Registra-se que nesse trecho o Rio das Velhas recebe de seu afluente grande carga de elementos poluentes, advindos de esgoto doméstico e industrial. Possui Aterro Sanitário licenciado pela FEAM.

Santo Hipólito:

O município possui rede de tratamento de água, contudo o esgoto não é tratado, apenas coletado. A disposição final de resíduo sólido é realizada em Lixão, de fácil acesso a qualquer cidadão, pois se localiza à beira da estrada (BR).

Distrito de Barra do Glória:

O distrito possui rede de tratamento de água, contudo o esgoto não é tratado, apenas coletado.

Pirapora:

O município possui rede de tratamento de água e esgoto, bem como aterro sanitário licenciado pelo COPAM, e tem Plano Diretor.

Várzea da Palma:

O município possui rede de tratamento de água e o sistema de tratamento de esgoto está em fase de implementação, atualmente atende apenas a uma parcela ínfima da população. A disposição final de resíduo sólido é realizada no Lixão de livre acesso à população.

Barra do Guaicuí:

O distrito da Barra do Guaicuí dista aproximadamente 50 kms da sede do município de Várzea da Palma. Possui rede de tratamento de água fornecida pela COPASA, contudo não possui sistema de tratamento de esgoto, o qual é lançado *in natura* no Rio das Velhas, a poucos metros de sua foz, no Rio São Francisco.

O lixão é depositado a céu aberto, com livre acesso, perto de curso d'água. O lixo é simplesmente lançado no terreno próximo à rodovia e não sofre nenhum tipo de seleção do material para que seja disposto de forma adequada. (MINAS GERAIS, 2011, p.1667-1668).

A equipe técnica teceu comentários e considerações acerca das visitas *in loco* realizadas da nascente à foz do Rio das Velhas e das reuniões com representantes da FEAM, IGAM, SEMAD, Projeto Manuelzão, objetivando conhecer os entraves e as melhores práticas das ações dos programas Revitalização do Rio das Velhas e Resíduos Sólidos, projeto Minas sem Lixões:

O que restou comprovado pela equipe, após os encontros técnicos e mediante documentação disponibilizada pela FEAM, foi que os programas apresentaram evolução, contudo um dos maiores entraves é o próprio envolvimento das prefeituras municipais no tratamento do esgoto e na disposição final de resíduos sólidos, que requer um maior engajamento dos entes municipais e a continuidade da política pública implementada. A meta da União é buscar a implantação da Política Nacional de Resíduos, assegurando a erradicação dos lixões nos Estados e a destinação adequada dos resíduos em aterros sanitários e uma das alternativas seriam os consórcios públicos que permitirão ganhos em escala para introdução de gestão e tratamento com tecnologias corretas. A experiência mostra que a viabilização dos consórcios necessita de apoio e ação efetiva do Estado.

Na fala do Dr. Apolo Heringer, percebe-se claramente a necessidade de integração da Política Ambiental com a de Recursos Hídricos. (MINAS GERAIS, 2011, p.1669).

Assim, após o exame dessa área de resultados, foram realizados alguns apontamentos que entendo relevantes para o governo e sociedade:

Inclusão do indicador IDPA na Área de Resultado Qualidade Ambiental, bem como no Caderno de Indicadores.

A recomendação se faz pertinente, tendo em vista a observância do Decreto Estadual 45.338/10, que adotou o indicador visando subsidiar o desenvolvimento e aperfeiçoamento de políticas públicas de meio ambiente e projetos na área do desenvolvimento sustentável. Releva considerar que a data da divulgação do IDPA, em 04 de junho, é extemporânea para que se realize uma análise dos indicadores do exercício anterior, assim, no que tange à tempestividade da divulgação dos dados do IDPA, e a possível contribuição e aprimoramento dos trabalhos desta equipe técnica, na análise das políticas ambientais implementadas, sugere-se seja antecipada a data de publicação do IDPA. Relevante a inclusão do indicador Índice de Qualidade de Ar – IQA, no PMDI e no Caderno de Indicadores, para verificação da eficácia da sustentabilidade das ações governamentais.

Embora não tenha sido contemplado no PMDI o indicador de Qualidade do Ar, necessário se faz a sua inclusão para verificação da eficácia da sustentabilidade ambiental.

Instituir metas progressivas para atingir a média nacional de área preservada por Unidades de Conservação.

A exemplo da bacia do rio das Velhas, sugere-se o estabelecimento de programas de revitalização com determinação de metas para outras bacias hidrográficas, uma vez que o Programa Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010 representou um marco em Minas Gerais, pois adveio do anseio da sociedade civil organizada, sendo sua semente o Projeto Manuelzão, criado pelos Professores de Medicina da UFMG, constatando que, ao cuidar das águas, cuida-se também da saúde e do meio ambiente. Vale destacar as lições aprendidas com a experiência do Meta 2010, embora os entraves encontrados tenham impossibilitado de concluir, em 2010, a meta de nadar, pescar e navegar na Região Metropolitana, tal como proposto inicialmente. Contudo, imperioso ressaltar que, para o sucesso das ações desse programa, faz-se necessário um engajamento de vários atores no âmbito público e privado. Para a eficácia dos resultados deve ser considerada a realidade mineira, bem como as dificuldades dos municípios, no que tange aos recursos humanos, financeiros, institucionais, operacionais e de gestão essenciais para as obras de infraestrutura, principalmente nas áreas fora da concessão da COPASA. O Meta 2014, programa integrante da revisão do PPAG 2011-2014, continuará o desafio e as ações para garantir a eficácia devem abranger mais municípios da bacia hidrográfica com seus afluentes e regiões à jusante do rio.

Também seria importante alinhar os processos de licenciamento com a Meta 2014, visando evitar novos pontos de poluição no rio. Ainda, devem ser enfrentadas iniciativas para solucionar problemas decorrentes da poluição localizada e difusa, dos resíduos sólidos e das estradas vicinais. A análise conjunta a ser realizada pelo COPAM e Comitê de Bacias Hidrográficas – CBH poderá mitigar alguns dos efeitos poluidores e degradadoras do meio ambiente, bem como os problemas decorrentes das atividades de agricultura e mineração que afetam a qualidade da água. Faz-se necessária a articulação entre governos estadual e municipais, visando alocação de recursos direcionados para atender às prefeituras que apresentarem projetos consistentes de revitalização dos trechos no seu território.

O programa em epígrafe poderá servir de exemplo no desenho e implementação para outras bacias hidrográficas do Estado, pois se baseia em um modelo de governança social dos recursos hídricos (Estado nos diferentes níveis federativos, organizações privadas com fins lucrativos e

organizações sociais – conselhos de políticas públicas como o CERH, Comitês de Bacia, ONGs, etc.).

Conclui-se que a análise dos programas, projetos e ações da Área de Resultado Qualidade Ambiental deve ser realizada à luz da transversalidade, intersectoriedade e interdependência das demais áreas do PMDI. É sabido que o aumento do índice da qualidade das águas traz benefícios para toda sociedade, proporcionando melhoria em diversos indicadores sociais, a exemplo da diminuição da mortalidade infantil, um dos indicadores no cálculo do IDH, bem como da dimensão saúde do IMRS, que serve para mensurar a visão de futuro apontada pelo Governo de MG para o Estado. (MINAS GERAIS, 2011, p. 1672-1673).

Assim, diante da análise acurada realizada pela equipe do TCEMG nos autos do processo de prestação de contas do governador, referente ao exercício de 2010, é imperioso apontar na direção do desenvolvimento sustentável e da implementação de uma economia verde, tendo as EFS um papel relevante no desempenho do aprimoramento das políticas públicas. Destarte, está comprovado o dever poder dos Tribunais de Contas em fiscalizar políticas públicas para concretização de cidades sustentáveis.

Nesse sentido convém registrar a atuação do ICLEI, governos locais para a sustentabilidade (GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE, 2008). Releva ressaltar ainda o poder das redes para propagar o desenvolvimento sustentável e desse modo vale à pena conhecer as melhores práticas na implementação da economia verde rumo aos debates da Rio +20.<sup>65</sup>

A ONU promoverá no Brasil em junho de 2012, a Conferência Mundial das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável, alicerçada em dois eixos centrais, a Rio+20, reedição da Conferência da Terra, Eco-92, também realizada no Rio de Janeiro, há duas décadas, onde foram assinados documentos como a Agenda 21, e as Convenções sobre Clima e Diversidade Biológica. A Rio+20 traz em seu bojo, a primeira vertente que trata da criação e do fomento de uma economia verde baseada simultaneamente em desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza, com políticas inclusivas e ambientalmente sustentáveis. A segunda vertente, trabalha a criação de um quadro institucional a favor do desenvolvimento sustentável.

Ignacy Sachs em palestra proferida na Oficina do Desenvolvimento Sustentável<sup>66</sup> tratou dos novos rumos que a Rio +20 possa tomar nessa nova era geológica, onde o antropocentrismo coloca no centro do debate a responsabilidade

<sup>65</sup> Verificar melhores práticas em: WORKSHOPS, 2011.

<sup>66</sup> CDESBRASIL. Ignacy Sachs fala na abertura da Oficina do CDES. You Tube. 2011.

da humanidade. Ressaltou que o ponto de partida passa pela promoção dos planos nacionais de desenvolvimento para que possa discutir a pegada ecológica e o trabalho decente, otimização do planejamento de médio e longo prazo para implementação de um desenvolvimento ambientalmente sustentável e socialmente incluyente. O elemento essencial é reafirmar a importância do planejamento e para que a ONU possa coordenar e promover sinergias positivas. O debate acerca dos problemas ambientais e os limites da natureza foi travado em 1972, 1992 e agora em 2012. Tem-se a oportunidade de planejar as ações com base nas tecnologias científicas, considerar uma agenda complicada, vamos trabalhar para que dessa vez não fiquemos na contramão. Deve-se trabalhar para implementação de uma nova fase de desenvolvimento socialmente incluyente e ambientalmente sustentável.



## 6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou demonstrar a importância e a urgente necessidade de revisitar as competências atribuídas ao Tribunal de Contas em face dos novos desafios apresentados numa sociedade contemporânea. Assim, se fez necessário o estudo das mutações constitucionais que obrigam a adaptação do texto constitucional à realidade plural e dinâmica e ao meio de acesso à justiça social e ambiental.

Com o advento da Carta da Amazônia e em sintonia com os princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição da República, o controle da gestão pública deve contemplar os possíveis impactos ambientais a serem sofridos pelas futuras gerações, numa perspectiva intrageracional e intergeracional. As EFS, signatárias do documento, assumiram o compromisso de fomentar o desenvolvimento sustentável, a implementação de uma economia verde e atuar de forma preventiva no sentido de mitigar em todas as formas os efeitos da poluição e degradação ambiental, bem como de proteger os biomas e a vida em todas as suas formas.

É imperioso concluir que atuando de maneira precautória o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas poderá atenuar e mitigar a judicialização das políticas públicas, pois, dependendo do número de ações judiciais e do montante de recursos inviabilizam o planejamento e a execução orçamentária, comprometendo substancialmente a realização das metas físicas e financeiras planejadas. Por um outro lado, se há um controle *à priori* do ciclo orçamentário e a avaliação, concomitante e mesmo *àposteriore*, dos resultados das ações do governo, poderá acarretar diminuição de ações judiciais. Assim, atuando de forma preventiva, as EFS com base no M&A poderão fornecer aos tomadores de decisões, informações e avaliações mais eficientes para o estabelecimento de políticas públicas que tragam melhores resultados, evitando ações judiciais.

As Cortes de Contas devem atuar como agentes multiplicadores e facilitadores, buscando uma interlocução cada vez mais profunda com os seus jurisdicionados, no sentido de fiscalizar e cobrar uma nova postura mediante os compromissos assumidos com as gerações futuras.

As prestações de contas ganham novo viés, não basta aplicar os recursos públicos de maneira eficiente. O patrimônio público, inclusive os recursos naturais devem ser contemplados num horizonte maior, não apenas num lapso temporal do

ano civil. Nesse sentido vale à pena uma reflexão acerca da própria atuação do Poder Público que a experiência demonstra ter um grande potencial poluidor e degradador do meio ambiente. A própria função precípua e a natureza fiscalizatória das Cortes de Contas devem ser reinventadas, para que possam fazer frente aos desafios a serem enfrentados, no qual sito por exemplo a questão da emissão de gases de efeito estufa e as mudanças climáticas.

Sem pretensão de esgotar o tema, a pesquisa pretendeu demonstrar o dever de atuação do Tribunal de Contas na realização de um controle prévio, *ex ante* e concomitante no que tange às dimensões ambientais e urbanísticas na gestão pública, para efetivação dessa tarefa hercúlea com eficácia se faz necessário a aplicação de M& A das políticas públicas para que possam auxiliar os gestores na tomada de decisão rumo ao desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações.

Destarte, cabe as Cortes de Contas, exercer um relevante papel no Estado Democrático de Direito, devendo atuar na verificação da compatibilidade e aderência dos instrumentos de planejamento, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, contemplando e incorporando as prioridades contidas no plano diretor, nos termos do Estatuto da Cidade.

Para tal *mister* o controle *ex ante*, *a priori* e concomitante dos planos e programas de governo é de suma relevância. O cotejo entre o que foi planejado dentro das metas físicas e financeiras e o que foi realizado, traça um panorama das políticas implementadas, bem como daquelas que não foram realizadas. O constante acompanhamento da execução financeira e orçamentária da gestão pública permite avaliar os indicadores das ações e dos programas de governo, de modo a aferir os resultados e a eficácia dos projetos, identificando e fomentando as melhores práticas.

Nesse diapasão, a Corte de Contas deve encorajar os jurisdicionados a encarar os desafios de uma gestão pública contemporânea, primando pelo implemento de ações planejadas e transparentes, no sentido de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, propugnando para a implementação do desenvolvimento sustentável, avaliando e monitorando as políticas públicas que devem contemplar os aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais e urbanísticos.

Assim, o Tribunal de Contas deve e pode exercer papel fulcral ao atuar no Controle Externo como uma agência de Monitoramento e Avaliação de políticas públicas, configurando um dos atores para a implementação e concretização da garantia do direito à cidade sustentável.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Guadalupe M. Jungers Abid. O contraditório e a ampla defesa no procedimento administrativo de fiscalização dos tribunais de contas. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 17, n. 4, Abr. 2001.
- ANDRADE, José Carlos V. de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001. p. 143.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de direito ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- ASSMAN, Hugo. Carta a Santo Agostinho. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 28 out. 1995, p.D-8. Caderno Cultura.
- ASSOCIAÇÃO AÇÃO ILHÉUS - Ilhéus, Brasil. Disponível em: <www.acaoilheus.org> Acesso em: 05 jul. 2011.
- ASUNCIÓN nos Une – Asunción, Paraguai. Disponível em: <www.asuncionnosune.org.py.> Acesso em: 28 jan. 2012.
- AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson. **Direito constitucional do ambiente: teoria de prática**. Caxias do Sul, RS: 2011.
- Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2008-2011 – Exercício 2010-2011**. Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/relatorio\\_avaliacao\\_PPAG.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/relatorio_avaliacao_PPAG.pdf)> Acesso em: 11 set. 2011.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. A interpretação dos direitos fundamentais na Suprema Corte dos E.U.A. e no Supremo Tribunal Federal. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rei, 2003.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Proteção do meio ambiente na Constituição da República**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional: aspectos contemporâneos**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2008.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Processo constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1984.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria da Constituição**. São Paulo: Resenha Universitária, 1979.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da cidadania**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa**: volume 12, tomo 1: Abolicionismo. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1885. 290p.

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

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001a.

BARROSO, Luís Roberto. Natureza jurídica e funções das agências reguladoras de serviços públicos: limites da fiscalização a serdesempenhada pelo Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, nº 6, p. 367-374, jun. 1999.

BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001b.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BASTOS, Celso. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

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

BENJAMIN, Antônio Herman. A proteção das florestas brasileira: ascensão e queda do código florestal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 21-37, abr./maio./jun. 2000.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

BEZERRA, Walter Facó. O Tribunal de Contas da União e a Avaliação de Programas Públicos: considerações acerca da construção de modelos avaliativos. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo; DANTAS, Arsênio José da Costa et al. (Org.). **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p.357-374.

BIDERMAN, Rachel et al. (Org.) ICLEI: **guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Disponível em: [http://www.iclei.org/fileadmin/user\\_upload/documents/LACS/Portugues/Servicos/Ferramentas/Manu](http://www.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/LACS/Portugues/Servicos/Ferramentas/Manu)

ais/Compras\_publicas\_2a\_ed\_5a\_prova.pdf. Acesso em: 1 jul. 2011.

BLOOMBERG, Mayor Michael R. **O PlaNYC Progress report**. 2010. Disponível em: <[http://nytelecom.vo.llnwd.net/o15/agencies/planyc2030/pdf/planyc\\_progress\\_report\\_2010.pdf](http://nytelecom.vo.llnwd.net/o15/agencies/planyc2030/pdf/planyc_progress_report_2010.pdf). > Acesso em: 19 out. 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus. 2004.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UNB, 1999. v.12.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. de Maria Celeste C. J. Santos; Rev. Téc. Cláudio de Cicco. 10 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 184 p.

BOFF, Leonardo. **Ecologia: grito da terra, grito dos pobres**. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2004.

BOGOTÁ como vamos. Disponível em: <<http://www.bogotacomovamos.org/scripts/home.php>.> Acesso em: 05 jul. 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1996.

BRAGA, Célia (org). **Contabilidade ambiental: ferramenta para a gestão da sustentabilidade**. São Paulo: editora Atlas, 2009.

BRANCHET, Bernard. **La rivision de la constitution sous la V : république**. Paris: Librairie générale de Droit e de Jurisprudence, 1994.

BRASIL. Ministério da Ciência e da Tecnologia. **Rede clima**. Disponível em: <<http://www.ccst.inpe.br/redeclima/objetivos.html> > Acesso em: 17 mar. 2011.

BRASIL. Ministério das Minas e Energia - MME. **Plano Nacional de Mineração 2030**. Brasília: MME, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição política do império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. EM NOME DA SANTÍSSIMA TRINDADE. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)> Acesso em: 4 out. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/)

Constituicao34.htm> Acesso em: 4 out. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). 1937.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>> Acesso em: 4 out. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.**1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)> Acesso em: 4 out. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**, 30 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em: 4 out. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)> Acesso em: 4 out. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei Complementar n. 101 de 4 maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 01 nov. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei Complementar n. 131 de 27 dezembro de 2009: acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2009. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp131.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm#art1)> Acesso em: 01 nov. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 01 nov. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei nº 12.187, de 29 dez. 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2009.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm)> Acesso em: 14 mar. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%20C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%20C3%A7ao.htm)> Acesso em: 6 out. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 6 out. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964: estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)> Acesso em: 06 out. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993: regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 01 nov. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010: altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2010. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm)> Acesso em: 01 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24510/DF EMB.DECL.NO Mandado de Segurança. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgamento: 04/08/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. **Diário de Justiça**, Brasília, 27 agosto 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=46501>> Acesso em: 27 jan. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26547/DF MC-AgR Medida Cautelar no Mandado de Segurança. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento: 06/06/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Divulg 24-09-2009. **Diário de Justiça Eleitoral**, 25 set. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603028>> Acesso em: 27 jan. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula STF n. 347. Súmula da Jurisprudência



Predominante do - Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 151. **Diário de Justiça**, 26 abr. 1962. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em: 11 jul. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União . Acórdão 1.260/2010-TCU. 2010. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)> Acesso em: 11 set.2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fiscalização a serviço da sociedade**. Museu do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/museu/exposicoes/permanente>> Acesso em: 17 set.2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG, 2010. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao\\_controle/normas\\_auditoria/Manual\\_ANOP\\_internet\\_portugu%C3%AAs.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/Manual_ANOP_internet_portugu%C3%AAs.pdf)> Acesso em: 19 nov. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG, 2010.

BRENES, Silvia Consuelo Fernández. **El régimen constitucional del medio ambiente en la Constitución de 1949**. In: PÉREZ, Marvin Carvajal et al. (Coord.). *Constitución y justicia constitucional*. San Jose, Costa Rica: Colegio de Abogados de Costa Rica, 2009.

BRITTO, Carlos Ayres. et al. **Tribunal de contas**: órgão protetor dos direitos fundamentais. O regime constitucional dos Tribunais de contas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de contas. Belo Horizonte, **Revista do Tribunal de contas do estado de Minas Gerais**, n. 3, 2002. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2002/03/-sumario?next=1](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/03/-sumario?next=1)> Acesso em: 22 abr. 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos. DIAS, Maria Teresa Fonseca (Org.). **Políticas públicas, possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p.225-260.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Mutação constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.

BURDEAU, Georges. **Traité de science politique**: le statut du pouvoir dans l'Etat. Paris: LGDJ, 1969, T4.

BUTZKE, Alindo; ZIEMBOWICZ, Giuliano; CERVI, Jacson Roberto. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Princípios e geologia dos princípios: para uma cidadania sustentável em diálogo com a juspublicística brasileira. FACHIN, Zulmar (Coord.). **20 anos da Constituição Cidadã**. Rio de Janeiro: Editora Método, 2008.

CARTAGENA como vamos - Cartagena, Disponível em: <[www.cartajenacomovamos.org](http://www.cartajenacomovamos.org)> Acesso em: 28 jan. 2012.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca do controle da constitucionalidade das leis no Brasil**: um pequeno exercício de teoria da constituição. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2001.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1992.

CARVALHO NETTO, Menelick; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in) certeza do direito**: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

CARVALHO, Menelick de. **Administração municipal**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1940.

CARVALHO, Paulo Neves de. **An analysis of control and coordination in the public service**. 1955. 461p. Tese (Doutorado) University of Southern California.

CARVALHO, Paulo Neves de. **Organização e pesquisa**: esquema de tendências. Belo Horizonte: Atêntica, 1959, p. 17.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo**: a experiência das associações de vizinhos de Madri. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 193p. (Pensamento crítico; 38)

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 45, p.152-166, jul.1996.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed., Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

CDESBRASIL. **Ignacy Sachs fala na abertura da Oficina do CDES.** You Tube, 31 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=JTb72fDNjvA&feature=youtube\\_gdata\\_player](http://www.youtube.com/watch?v=JTb72fDNjvA&feature=youtube_gdata_player)> Acesso em: 11 set. 2011.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia.** 8. ed., São Paulo: Ática, 1997. p. 209-210.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

CHILOO Cómo Vamos. Disponível em: <<http://www.chiloecomovamos.cl/> > Acesso em: 28 jan. 2012.

CIUDAD Viva. Disponível em: <<http://www.ciudadviva.cl/sitio/> > Acesso em: 28 jan. 2012.

CIUDADES Justas y Sustentables. Disponível em: <<http://redciudades.net/blog/>> Acesso em: 07 out. 2011.

CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica. organizadoras. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2010.

COMISSÃO Européia. Mais inteligentes e mais limpos: Consumir e produzir de forma sustentável. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/environment/eusdd/pdf/brochure\\_scp/kg006508PT\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eusdd/pdf/brochure_scp/kg006508PT_2.pdf)>. Acesso em: 11 jul. 2011.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n.º 750/93 - princípios fundamentais de contabilidade.** Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/res750.htm>> Acesso em: 01 nov. 2011.

COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas.** Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008.

COSTA, José Marcelo Ferreira. **Licenças urbanísticas.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Elementos de direito constitucional.** São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2000.

DIÁLOGOS Nacionais - Rumo à Rio+20. Quadro referencial para a economia verde

no Brasil. 29 dez.2010. Disponível em: <[http://vitaecivilis.org/economiaverde/images/stories/pub/encerramento/Quadro\\_Referencial\\_da\\_EV\\_DN\\_Rumo\\_a\\_Rio\\_mais20\\_OK.pdf](http://vitaecivilis.org/economiaverde/images/stories/pub/encerramento/Quadro_Referencial_da_EV_DN_Rumo_a_Rio_mais20_OK.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

DUGUIT, Léon. **Las transformaciones del derecho: público y privado.** Trad. Adolfo G. Posada y Ramón Jaén. Buenos Aires: Heliasta, 1975.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Trad. de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** Trad. Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FABBRINI, Isidoro. **Assessoria contábil para advogados das áreas comercial e empresarial.** São Paulo: Editora Atlas, 2003.

FACHIN, Zulmar. (Coord). **20 anos da Constituição cidadã.** Rio de Janeiro:Forense; São Paulo: Editora Método, 2008.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico.** Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1998a.

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

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 629p.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003, 485p.

FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema (Org.) **Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do Direito Urbanístico,** Belo Horizonte, IAB, 2002.

FERNANDES, Edésio; VALENCA, Marcio (Org.). **Brasil urbano.** Rio de Janeiro: Mauad, 2005.

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

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais.** São Paulo: Max Limond, 1986.

FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. **Revista de Direito Público,** São Paulo, v. 49-50, 1977.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

FERRER, Florencia; LIMA, Cristian. **Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Os fundamentos constitucionais da política nacional do meio ambiente: competências constitucionais em matéria ambiental. fls.19-78. In: DANTAS, Marcelo Buzalgo. SÉGUIN, Elida. AHMED, Flávio. (Coord.). **O direito ambiental na atualidade: estudos em homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo**. São Paulo: Lumen Juris Editora, 2010.  
FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. 3.ed. Campinas, São Paulo: Papirus Editora, 2008.

FREITAS, Juarez. **Descricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade e o direito ao futuro** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2 ed. São Paulo: Editora RT, 2002.

FUHRER, Maximilianus Cláudio Américo; MILARÉ, Édís. **Manual de direito público e privado**. 13. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FUNDAÇÃO Casa de Rui Barbosa. Disponível em: <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/interna.php?ID\\_S=11/](http://www.casaruibarbosa.gov.br/interna.php?ID_S=11/)>. Acesso em: 21 set.2011.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking das transnacionais brasileiras**. 2010. Disponível em: < [http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking\\_transnacionais\\_2010.pdf](http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf)> Acesso em: 19 set. 2011.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking das Transnacionais Brasileiras: crescimento e gestão sustentável no Exterior**. 2011. Disponível em: < [http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/relatorio\\_transnacionais/relatorio\\_ranking\\_2011\\_final.pdf](http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/relatorio_transnacionais/relatorio_ranking_2011_final.pdf)> Acesso em: 01 out. 2011.

GASPARINI, Diogenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo: Editora NDJ Ltda., 2002, p. 195.

GIACOMINI, James. **Orçamento público**. 14. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2009.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, Willian D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: ENAP, 2006.

GOOD Governance: the IMF's role, Washington D.C., August, 1997. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern/pdf>>. Acesso em: 01 de out. 2010.

GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE. Secretaria para América Latina

e Caribe do ICLEI. 2008. Disponível em: <<http://www.iclei.org/index.php?id=577>>. Acesso em: 02 set. 2011.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 4, 2011, Brasília. **Anais...**, Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 25-27 maio 2011.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; Pordeus, Iran Almeida; CAMPOS, Éder Sá Alves. **Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

HÄBERLE, Peter. **Os problemas da verdade no estado constitucional: Wahrheitsprobleme im Verfassungsstaat**. Trad. de Urbano Carvelli. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. Organizadores. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HESSE, Konrad. **Elementos de direitos constitucional da República Federativa da Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

HORTA, Raul Machado. O meio ambiente na legislação ordinária e no direito constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, n. 122, p. 21-31, abr./jun., 1994.

IBAGUÉ Como Vamos. Disponível em: <<http://ibaguecomovamos.org/>> Acesso em: 28 jan. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default\\_2010.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default_2010.shtm)>. Acesso em: 01 set. 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency in monetary and financial policies: declaration of principles*, 1999. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm#goodtrans>>. Acesso em: 01 out. 2010.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Code of good practices on fiscal transparency**. 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2010

JALISCO Como Vamos. Disponível em: < [www.jaliscocomovamos.org/](http://www.jaliscocomovamos.org/)> Acesso em: 05 jul. 2011.

JELLINECK, George. **Reforma e mutación de la constitución.** Traducción Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.  
LA PAZ Como Vamos. Disponível em: < [www.lapazcomovamos.org/](http://www.lapazcomovamos.org/)> Acesso em: 28 jan. 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro Editora, 2009.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle do patrimônio ambiental brasileiro:** a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2001.

LIMA, Peru. Disponível em: <[www.limacomovamos.org/](http://www.limacomovamos.org/)> Acesso em: 28 jan. 2012.

LIRA, Ricardo Pereira. **Campo e cidade no ordenamento jurídico.** Rio de Janeiro: Riex Editora S.A. 1993.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico.** Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitución.** 2.ed. Trad. de Alfredo Gallego Anabitare. Barcelona: Ariel, 1970.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Poder constitucional reformador:** limites e possibilidades da revisão constitucional brasileira. São Paulo: Editora RT, 1993.

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

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **A supremacia da constituição:** reforma e controle no direito comparado. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal:** paradigmas para o estado constitucional brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1999.

MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas: natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa Senado Federal**, Brasília, ano 27, n. 106, p. 105, abr./jun. 1990.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos:** comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEDELLÍN, Colombia. Disponível em: <[www.medellincomovamos.org/](http://www.medellincomovamos.org/)> Acesso em: 28 jan. 2012.

MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de. A Carta da Amazônia e a

reinvenção dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 11, n. 124, jun. 2011.

MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de. A Supremacia da Constituição. MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. (Org.). **O controle de constitucionalidade na Índia**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2011.

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

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MINAS GERAIS. Assembléia de Minas. Lei 12051, de 29 de dezembro 1995: aprova o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 30 de dezembro de 1995. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=1995&num=12051&tipo=LEI> > Acesso em: 14 maio 2012.

MINAS GERAIS. Assembléia de Minas - poder e voz do cidadão. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/texto.html?a=2011&n=103&t=MSG](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2011&n=103&t=MSG)> Acesso em: 17 set. 2011.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - 2007-2023. **Estado para resultados**: estratégia de desenvolvimento. 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano\\_Mineiro\\_Desenvolvimento\\_Integrado\\_Final.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_Desenvolvimento_Integrado_Final.pdf)> Acesso em: 11 set. 2011.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.229, de 3 de dezembro de 2009: regulamenta medidas do Poder Público do Estado de Minas Gerais referentes ao combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 4 de dezembro de 2009. Disponível em: <[http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/decretos/decreto\\_45229.pdf](http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/decretos/decreto_45229.pdf)> Acesso em: 11 set. 2011.

MINAS GERAIS. Fundação Estadual do Meio Ambiente. **Inventário de Resíduos Sólidos Industriais e Minerários**. 2010b. Disponível em: <<http://www.feam.br/imagens/stories/arquivos/INVENTARIO/inventariocompleto.pdf>> Acesso em 10 abr.11.

MINAS GERAIS. Lei Estadual n. 7.772, de 08 de setembro de 1980: dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 9 de dezembro de 1980. Disponível em: <[http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/legislacao/estaduais/minas\\_gerais/lei\\_est\\_07772\\_80.pdf](http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/legislacao/estaduais/minas_gerais/lei_est_07772_80.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2010.



MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária.

**Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2008-2011 – Exercício 2010-2011.** Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/relatorio\\_avaliacao\\_PPAG.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/relatorio_avaliacao_PPAG.pdf)> Acesso em: 11 set. 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas. Disponível em: <<http://www.setop.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoes-de-governo/pelt.html>> Acesso em: 11 set. 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Comissão de acompanhamento da execução orçamentária do Estado. **Relatório técnico.** 2011. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/img/PrestacaoContasEstado/2011/RelatorioTecnico.zi>> Acesso em: 11 set.2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Avaliação de políticas públicas do Estado de Minas Gerais. **Contas governamentais** 2010a. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/img/PrestacaoContasEstado/2010/GUIA%20DE%20AVALIACAO%20CONTAS%20DO%20GOVERNADOR%20PDF.pdf>> Acesso em: 11 set. 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Orçamentária do Estado. **Relatório técnico.** 2011. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/img/PrestacaoContasEstado/2011/RelatorioTecnico.zi>> Acesso em: 11 set.2011.

MONTEVIDEO Como Vamos. Disponível em: <[www.montevideocomovamos.org](http://www.montevideocomovamos.org)>  
MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 21.ed., São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Governo e Governança em Tempos de Mundialização Reflexões à Luz dos Novos Paradigmas do Direito. **Revista do Tribunal de contas do estado de Minas Gerais**, n. 1, 2007. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2007/01/-sumario?next=2](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2007/01/-sumario?next=2)> Acesso em: 2 maio 2012.

MOVIMENTO Nossa BH Disponível em: <<http://www.nossabh.org.br/index.php>> Acesso em: 05 jul. 2011.

MOVIMENTO Nossa Teresópolis - Petrópolis, Brasil. Disponível em: <[www.nossateresopolis.org.br](http://www.nossateresopolis.org.br)> Acesso em: 05 jul. 2011.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental.** 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

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

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** São Paulo: Ed. Max Limond, 1998.

MUNIZ, Reynaldo Maia; SILVEIRA, Mauro César da; BECHELAINE, Cinthia. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (Org.). **Estado para resultado**: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. São Paulo: Campinas, Millenium Editora, 2010.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Constituição Federal comentada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

NOSSA Betim - Betim, Brasil - Disponível em: < [www.nossabetim.com.br](http://www.nossabetim.com.br)  
NOSSA Campinas - Campinas, Brasil - Disponível em: < [www.nossacampinas.org](http://www.nossacampinas.org)>  
Acesso em: 05 jul. 2011.

NOSSA Ilha mais Bela - Ilha Bela, Brasil - Disponível em:  
<[www.nossailhamaisbela.org.br](http://www.nossailhamaisbela.org.br)> Acesso em: 05 jul. 2011.

NOSSA Salvador - Salvador, Brasil - Disponível em:  
<[www.nossasalvador.org.br/site/](http://www.nossasalvador.org.br/site/)> Acesso em: 05 jul. 2011.

NOSSA São Luís - São Luís, Brasil - Disponível em: <[www.nossasaoluis.org.br](http://www.nossasaoluis.org.br);  
NOSSA Vitória - Vitória, Brasil - Disponível em: < [www.nossavitoria.org](http://www.nossavitoria.org)> Acesso em:  
05 jul. 2011.

NUESTRA Buenos Aires. Argentina. Disponível em:  
< [www.nuestrabuenosaires.org.ar/](http://www.nuestrabuenosaires.org.ar/)> Acesso em: 28 jan. 2012.

O PAPEL dos Tribunais de Contas. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO AMBIENTAL E CONTROLE DE CONTAS PÚBLICA, 1, 2010. Manaus. **Anais...** Tribunal de Contas do Estado do Amazonas - TCE/AM; Instituto Rui Barbosa - IRB. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.  
OBSERVATÓRIO do Recife - Brasil - Disponível em:  
< [www.observatoriodorecife.org.br](http://www.observatoriodorecife.org.br)> Acesso em: 05 jul. 2011.

OKADA, Denise Setsuko. A constitucionalização da matéria ambiental - o direito às cidades sustentáveis em jogo. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério. (Org.). **O direito das cidades**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. (Coord). **Jurisdição e hermenêutica Constitucional**: no Estado de Democrático de Direito. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES - INTOSAI. Auditoria em Biodiversidade: orientações para as Entidades de Fiscalização Superiores. Trad. do Tribunal de Contas da União, Brasília: INTOSAI, 2007. Disponível em: < [http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/Study/portuguese07\\_Auditorias%20em%20biodiversidade.pdf](http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/Study/portuguese07_Auditorias%20em%20biodiversidade.pdf)>  
Acesso em: 11 set. 2011.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor esta transformando o setor publico. 2.ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAIVA, Paulo Roberto. **Contabilidade ambiental**: evidenciação dos gastos ambientais com transparência e focada na prevenção. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão publica contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

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

PIRES, Maria Coeli Simões. Regiões Metropolitanas e políticas públicas: uma projeção de seus desafios a partir da realidade da RMBH. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Teresa Fonseca (Org.). **Políticas públicas, possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p.147-192.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de projetos de pesquisa. Belo Horizonte, 2011. Disponível em <[http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao\\_projetos.pdf](http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_projetos.pdf)>. Acesso em: 22 set.2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado**. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?p=584&a=2&pm=77>> Acesso em: 14 set. 2011.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 5 ed. Paris: Dalloz, 2004.

REAL Gabinete Portugues de Leitura. Disponível em: <<http://www.realgabinete.com.br/portalweb/CentrodeEstudos/tabid/58/language/pt-PT/Default.aspx>> Acesso em: 14 set. 2011.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. Disponível em: <[http://redebrasileirademea.ning.com/profiles/blog/show?id=3549601:BlogPost:44125&xgs=1&xg\\_source=msg\\_share\\_post](http://redebrasileirademea.ning.com/profiles/blog/show?id=3549601:BlogPost:44125&xgs=1&xg_source=msg_share_post)> Acesso em: 06 out. 2011.

REDE Nossa Belém – Belém, Brasil - Disponível em: < [www.osbelem.org.br](http://www.osbelem.org.br)> Acesso em: 05 jul. 2011.

REDE Nossa São Paulo. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/>> Acesso em: 05 jul. 2011.

REIS, Heraldo da Costa. Áreas e centros de responsabilidades no controle interno das entidades governamentais. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 39, n. 205, out/dez., 1992, p. 19-35.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. **A lei 4.320 comentada: e a lei de responsabilidade fiscal**. 33. ed. Rio de Janeiro (RJ): IBAM, 2010.

RIBEIRO, DARCY. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 6ª reimpressão, 2009.

RINPOCHE, TrinleYarpelShrestha Lama GangchenTulku. **Zhing Kham DjongSo - fazendo as pazes com o meio ambiente: uma visão cristalina do sistema de ventos interno para fazermos as pazes com o meio ambiente externo e interno - um presente à geração atual e às gerações do terceiro milênio**. 2.ed. Milão, Itália: Lama Gangchen Peace Publications, 2009.

RIO COMO VAMOS?. Disponível em: <<http://www.riocomovamos.org.br/portal/>> Acesso em: 05 jul. 2011.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Trad. de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2003.

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

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

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

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

SACHS, Ignacy. **Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SACHS, Ignacy. **Capitalismo do Estado e subdesenvolvimento: padrões de setor público em economias subdesenvolvidas**. Petrópolis: Vozes, 1969.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **Parapensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SACHS, Ignacy. Os resultados da cúpula da terra: promovendo o processo. In: SEMINÁRIO "SÃO PAULO APÓS A ECO 92", 1979, São Paulo. Anais..São Paulo:

FUNDAP, 1997.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

SAMPAIO, José Adércio Leite. WOLD, Chris A.; NARDY, Afranio José. **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **O poder de reforma constitucional**. Salvador: Livraria Progresso e Editora, 1954.

SANTA Cruz Nos Une. Santa Cruz de La Sierra. Bolívia. Disponível em: <[www.santacruzunosune.org](http://www.santacruzunosune.org)> Acesso em: 28 jan. 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 11. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SARLET, Ingo Wolfrang; FENSTERSEIFER, Tiago. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Coord.). **Direito constitucional do ambiente: teoria de prática**. Caxias do Sul, RS: 2011.

SCHIMITT, Carl. **Legalidade e legitimidade**. Trad. de Tito Lívio Cruz. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007b.

SCHIMITT, Carl. **O conceito de político/ teoria do partisan**. Trad. de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009.

SCHIMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Trad. de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007a.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. BOBBIO, Trad. de Serafim Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

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

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 9a.ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

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

STATE OF THE WORD: Transforming cultures from consumerism to sustainability.

World Watch Institute. London, New York: W.W. Norton & Company, 2010.

THE INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. Disponível em: <<http://www.environmental-auditing.org/>> Acesso em: 27 jan. 2012.

TRIBE, Laurence. **From environmental foundations to the constitutional structures**: learning from the future of nature. The Yale Law Journal , v. 84, 1975.

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Trad. Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

VALLE, Vanice Lírio do. Eficiência administrativa, pluralismo e hipercomplexidade: novas fronteiras de compreensão de um velho problema. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, v.3, n.6 , p.187-204, jul. 2010.

VALLE, Vanice Lírio do. Tribunais de contas e a construção de uma cidadania afeita à coisa pública. **Interesse Público**, Sapucaia do Sul, RS , v.8, n.40 , p. 397-410, dez. 2006.

VERDU, Pablo Lucas. **Curso de derecho político**. Madrid: Technos, 1978, v.4.

WEIL, Pierre. **A arte de viver em paz**: por uma nova consciência, por uma nova educação. São Paulo: Editora Gente, 1993.

WORKSHOPS, 2011. Disponível em: <<http://www.earthsummit2012.org/index.php/workshops-meetings-and-events?format=feed&type=atom>>. Acesso em: 02 set. 2011.

ZYMLER, Benjamim. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2005.

## **ANEXO A - CARTA DA AMAZÔNIA**

Os Tribunais de Contas do Brasil e os participantes do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, reunidos de 16 a 19 de novembro de 2010 em Manaus, Coração da Amazônia.

Considerando a inquestionável importância da Amazônia, dos demais biomas brasileiros e de sua riquíssima biodiversidade para a existência e manutenção da vida em todas as suas formas, e das presentes e futuras gerações, sobretudo em tempos de mudanças climáticas, Reconhecendo que o real progresso e crescimento econômico somente são possíveis por meio do desenvolvimento ecologicamente sustentável, que seja também social e economicamente justo,

Considerando a necessidade de os governos nacional, estaduais, distrital e municipais agirem de forma integrada, preventiva, precautória e eficaz para cumprir as obrigações internacionais e nacionais de proteção do meio ambiente,

Conscientes do papel fundamental dos Tribunais de Contas, instituições preventivas por excelência, para a adequada formulação e execução de políticas governamentais relativas à gestão pública ecologicamente sustentável e para a implantação da “Economia Verde”, por meio do controle contábil, orçamentário, financeiro e, agora, ambiental das contas públicas,

Considerando que o conceito de “Contas Públicas” é, simultaneamente, intrageracional e intergeracional, devendo incluir os impactos ambientais a serem sofridos pelas futuras gerações.

Convencidos de que as auditorias ambientais, para serem adequadas e eficazes, exigem alto grau de conhecimento especializado, não apenas das ameaças ambientais e dos impactos sociais e econômicos de projetos e empreendimentos públicos e privados, mas também dos instrumentos técnico-científicos necessários para o correto exame de conformidade e de desempenho ambientais,

### **Aprovam a seguinte *Carta da Amazônia*:**

1. Os Tribunais de Contas do Brasil devem orientar sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas,

impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precatória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção do meio ambiente.

2. O controle das contas públicas das diversas esferas governamentais deve considerar, a competência comum relacionada à proteção do meio ambiente, o que leva à necessária colaboração entre os Tribunais de Contas, nos vários níveis de organização do Estado brasileiro, com intercâmbio contínuo de conhecimento e atuação conjunta, quando indicada.

3. Os Tribunais de Contas deverão promover o estudo das orientações da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) e de outros organismos internacionais, buscando a harmonização dos métodos e padrões de auditoria ambiental utilizados no país, adaptando-os, quando necessário, às realidades regionais e locais.

4. Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que incluam as questões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência, capacitando continuamente os profissionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação.

5. Os Tribunais de Contas envidarão esforços para criar e manter Grupos de Trabalho permanentes ou extraordinários, formados por profissionais da área ambiental das diversas Cortes brasileiras, para continuar o diálogo iniciado no I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, buscando a produção e o intercâmbio de conhecimento técnico-científico especializado.

6. Os Tribunais de Contas comprometem-se, desde já, com a realização do II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas em 2011, em local e data a serem definidos.

Manaus, 19 de novembro de 2010.