

REVISTA

DIREITO SEM FRONTEIRAS

I. DOCTRINA NACIONAL

2

**A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO
DE EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA ATUAÇÃO DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS**

**THE STRATEGICAL ENVIRONMENTAL EVALUATION AS AN
INSTRUMENT OF EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES BY THE
ACTION OF THE STATES' COURT OF ACCOUNTS**

Denise Schmitt Siqueira Garcia¹

Heloise Siqueira Garcia²

Kassy Gerei dos Santos³

1 Doutora em Direito ambiental pela Universidade de Alicante na Espanha. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI – PPCJ. Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Univali. Especialista em Direito Processual Civil. Professora no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica, e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Membro do Instituto dos Advogados de Santa Catarina. Membro da Comissão de Direito Ambiental do Instituto dos Advogados Brasileiros. Membro do Instituto de Advogados do Brasil. Advogada. Autora radicada no Brasil. E-mail: denisegarcia@univali.br.

2 Doutoranda do PPCJ – UNIVALI. Doutoranda em Derecho pela Universidade de Alicante – ES. Mestre em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante – Espanha. Pós-graduada em Direito Previdenciário e do Trabalho pela UNIVALI. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Professora do curso de Direito das Faculdades Avantis e Sinergia. Advogada. Autora radicada no Brasil. Email: heloisegarcia@univali.br.

3 Pós-graduando em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Graduado em Direito pela Universidade do vale do Itajaí – UNIVALI. Advogado. Autora radicada no Brasil. Email: kassy0911@gmail.com.

Como citar este artigo:

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloisa Siqueira; SANTOS, Kassy Gerei dos. **A avaliação ambiental estratégica como instrumento de efetividade de políticas públicas pela atuação dos Tribunais de Contas Estaduais.** Revista Direito Sem Fronteiras – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu. Jan./Jun. 2018; v. 2 (4): 27-42.

RESUMO

O estudo desenvolve-se com o objetivo de verificar a possibilidade de utilização da Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento para efetivação de políticas públicas por meio da atuação dos Tribunais de Contas Estaduais. Para melhor desenvolvimento do estudo, este foi dividido em três tópicos, no primeiro foi abordado o controle exercido pelos Tribunais de Contas e seu papel na efetivação de políticas públicas; no segundo, abordou-se aspectos introdutórios e fundamentais de aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica e sua eficácia na preservação ambiental; por fim, no terceiro tópico, abordou-se especificamente os Tribunais de Contas Estaduais e a possibilidade de efetivação de políticas públicas pela atuação desses órgãos através do incentivo à utilização da Avaliação Ambiental Estratégica. De todo o conteúdo examinado, observou-se a relevância dos temas abordados e a possibilidade de os TCE's valerem-se da AAE como instrumento efetivo em prol da consolidação de políticas pública, tanto em sua atuação preventiva, por meio de recomendações em pareceres, como posterior, em sua atividade fiscalizatória. Para o desenvolvimento da investigação utilizou-se o método indutivo a ser operacionalizado com as técnicas do referente, das categorias, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

Palavras-chave: Avaliação Ambiental Estratégica; Políticas Públicas; Tribunais de Contas Estaduais.

ABSTRACT

The study develops with the goal to verify the possibility of the utilization of the Strategical Environmental Evaluation as an instrument of effectiveness of public policies by the action of the States' Court of Accounts. For a better development of the study, it is divided in three topics, in the first one the control executed by the Court of Accounts and its role in the effectiveness of public policies is approached; the second one adresses preliminary and fundamental aspects of the application of the Strategical Environmental Evaluation and its effectiveness in the environmental preservation; in conclusion, in the third topic, the States' Court of Accounts and the possibility of effectiveness of public policies by the action of these institutions fostering the utilization of the Strategical Environmental Evaluation is specifically approached. Of all the examined content, the relevance of themes approached is observed and the possibility of the Court of Accounts validate the SEE as an effective instrument in favor of consolidation of public policies, such as in its preventative actions, through recommendations in reports, and further, in its supervising function. Fort he development of the investigation the inductive method is used to be operationalised with the regarding techniques, the categories, the operational concepts, the bibliographic research and annotations.

Keywords: Strategical Environmental Evaluation; Public Policies; States' Court of Accounts.

INTRODUÇÃO

O artigo tem como tema principal a verificação da possibilidade de utilização da Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de efetividade de políticas públicas pela atuação dos Tribunais de Contas Estaduais.

Para alcançar tal finalidade foram investigados especialmente os elementos legais e doutrinários ligados aos temas, de modo a perquirir, após análise dos três tópicos de divisão do estudo, se a AAE pode ser utilizada pelos Tribunais de Contas Estaduais para a efetivação das diretrizes constitucionais de preservação ambiental materializadas por meio de políticas públicas.

Para tanto, visando um desenvolvimento lógico do estudo, o artigo foi dividido em três partes: O Papel Dos Tribunais De Contas Na Efetivação De Políticas Públicas; Propedêutica da Avaliação Ambiental Estratégica; A atuação do TCE e a AAE como Instrumento efetivo na consolidação das políticas públicas estaduais.

Com relação à metodologia adotada, ressalta-se que a opção dos autores deu-se pela utilização do método indutivo, tendo sido acionadas as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento⁴.

1. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 830) o termo Políticas Públicas classifica-se como “um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou dar prosseguimento a um projeto governamental para o país”.

Não divergindo, mas complementando a conceituação supracitada, cita-se o entendimento de Maria Paula Dallari (2006, p. 241), que sobre as políticas públicas diz: “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Ainda, é válida a análise da concepção do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, a qual pode ser extraída do julgamento do Agravo de Instrumento n.º 759.543, cujo teor expõe, de forma clara, que as políticas públicas encontram-se estabelecidas na Constituição Federal e devem ser implantadas pelo poder público de modo efetivo.⁵

Além disso, a mesma decisão enfatiza que “o dever estatal de atribuir efetividade aos direitos fundamentais, de índole social, qualifica-se como expressiva limitação à discricionariedade administrativa”.⁶

Nesse sentido, aponta-se, exemplificativamente, como diretrizes básicas

4 Conforme estabelecido na obra PASOLD, 2015, p. 58.

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento – 759.543/RJ. Relator: Ministro: Celso de Mello, Data do Julgamento: 28/10/2013, Data da Publicação: 11/11/2013. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2686292>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento – 759.543/RJ. Relator: Ministro: Celso de Mello, Data do Julgamento: 28/10/2013, Data da Publicação: 11/11/2013. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2686292>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

estabelecidas pela constituição, a saúde pública, a educação, a previdência, a assistência social, e, é claro, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pelo seu conteúdo, observa-se com clareza a importância dos objetivos traçados pela constituição e, também, que a concretização de tais objetivos depende, fatalmente, de políticas públicas efetivas.

Apesar disso, mesmo diante de sua inegável relevância, as políticas públicas nem sempre são concretizadas pelo Governo, pois, dependem, em grande medida, de um suporte financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 435).

Ocorre que, por vezes, a falta de suporte financeiro por parte do Poder Público deriva de “obstáculos artificiais” criados a partir da manipulação da atividade financeira e/ou político-administrativa, com o ilegítimo, despótico e reprovável fim de fraudar, ou inviabilizar a execução de políticas públicas em suas condições materiais mínimas de existência (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 36), desviando os valores públicos para fins diversos dos objetivos consagrados pela Constituição.

Deste modo, com a percepção de que a existência de um Estado sempre traz consigo o risco de os poderes estatais inerentes a este serem utilizados de forma desvirtuada em benefício das classes dominantes, sendo este um risco indesejado, mas sempre presente (JUSTEN FILHO, 2016, p. 80), e que, por conta disso, em diversas oportunidades não se alcança as diretrizes ordenadas pela Constituição Federal, fica latente a necessidade de um controle administrativo apto a mitigar os riscos inerentes a Governos ímprobos e desvirtuados do interesse público, sendo, a partir disso, oportuno o estudo do papel dos Tribunais de Contas na efetivação de políticas públicas.

Avançando sobre o tema, oportuna a análise da conceituação de controle, para tanto, aproveita-se das palavras de Carvalho Filho (2012, p. 929) que descreve o controle da Administração Pública como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

A partir disso, sem ignorar a existência de diversas outras classificações desenvolvidas pela doutrina sobre o controle exercido sobre o poder público, abordase, no presente estudo, duas formas de controle extraídos da doutrina de Carvalho Filho (2012, p. 973), quais sejam: controle político e controle administrativo.

Com relação ao controle político, verifica que este decorrente da trilogia de funções do Estado, divididas em: legislativa, administrativa e jurisdicional, cuja composição foi tecida por Barão de Montesquieu, em sua obra *O espírito das leis*, com o desígnio de evitar a concentração de poderes e, com isso, preservar a liberdade dos homens em face de abusos e tiranias dos governantes. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 60).

Tal controle é denominado como “controle de freios e contrapesos”, ou “checkand balances” no direito norte-americano. No texto constitucional brasileiro tal espécie pode ser interpretada a partir do artigo 2º, que diz: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Nesse viés, vale destacar a lição de Alexandre de Moraes (2007, p. 388), que diz:

O Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional

linha da ideia de Tripartição de Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos”.

Compreende-se, portanto, que o controle de “freios e contrapesos” se consubstancia na ideia de que os órgãos precisam de garantias e prerrogativas constitucionais que os equilibrem e torne possível que, de forma harmônica, seja efetivado o controle recíproco entre os Poderes.

Embora reconheça a importância de tal divisão, o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 31) pontua que: “Esta trilogia não reflete uma verdade, uma essência, algo inexorável proveniente da natureza das coisas. É pura e simplesmente uma construção política invulgarmente notável e muito bem-sucedida, pois recebeu amplíssima consagração jurídica”.

Desta forma, ainda que o controle administrativo e controle político atuem de forma distinta, ambos são de importância elementar ao combate das práticas desonestas e desvirtuadas do interesse público, pois a má atuação desses órgãos repercute em toda a estrutura política do país.

Feitas essas breves considerações, cuidando especificamente do controle administrativo, mais uma vez socorre-se da lição de Carvalho Filho (2012, p. 974), o autor, em sua explicação, afirma que o controle administrativo se direciona às instituições administrativas, e nele não se executa nenhuma medida para estabilizar os poderes políticos, pois, longe disso, “pretende alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado – a função administrativa”.

Tal controle se concretiza de diversos modos, a exemplo, cita-se a verificação sobre a legalidade dos atos administrativos, da conveniência e oportunidade de condutas administrativas e, ainda, sobre a fiscalização financeira da Administração Direta e Indireta. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 974).

O artigo 70 da CRFB/88, estabelece que compete ao Congresso Nacional a realização do controle externo da Administração direta e indireta, efetivando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, e ainda, que para o exercício do controle externo conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a rigor do disposto no artigo 71 também da Carta Magna.

Embora seja constituído como órgão auxiliar, é inegável o destaque da atuação dos Tribunais de Contas em nosso ordenamento, nesse sentido, destaca-se o entendimento José Afonso da Silva (2015, p. 770) de que, embora o controle externo exercido pelo Congresso Nacional se insira também no controle administrativo, este, em sua essência, ainda se classifica como um controle político, enquanto o controle exercido pelos Tribunais de Contas deve ser técnico, ou tão técnico quanto possível.

Isso ocorre porque o Poder Legislativo é fatalmente composto por parlamentares que atuam de acordo com diversos interesses políticos, levando à contaminação deste controle, tal contaminação não é inerente ao Controle Externo, mas sim um elemento externo indesejado. Com isso, cabe ao Tribunal de Contas exercer o controle técnico como uma forma de amenizar tal contaminação. (2014, p. 770).

Dando maior profundidade ao estudo relacionado aos Tribunais de Contas, nos incisos do artigo 71 da CRFB, encontram-se suas amplas competências, no

caso, malgrado refira-se ao Tribunal de Contas da União, oportuno esclarecer que o Artigo 75 da CRFB/88 fixa que as normas ali expostas se estendem aos Tribunais Estaduais e até mesmo aos Municipais.

Com efeito, todas as atividades expostas nos incisos do artigo 71 da CRFB/88 são relevantes, contudo possuem grande variação em termos de conteúdo, pois vão desde a apreciação das contas anuais do Presidente da República elaborando parecer prévio a ser analisado pelo Congresso Nacional, conforme artigo 71, inciso I, até a representação aos poderes competentes quando apuradas determinadas irregularidades, conforme inciso XI do mesmo dispositivo.

Contudo, para não se distanciar do objeto do presente artigo, aponta-se, desde já, que o papel dos Tribunais de Contas na efetivação de políticas públicas decorre, em grande parte, do artigo VI, do artigo 71, da CRFB⁷, que impõe ao órgão o dever de “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

Como se infere da leitura do inciso, no exercício dessa atribuição, compete ao Tribunal de Contas fiscalizar a aplicação de todo e qualquer recurso repassado pela União em razão de convênio, acordo ou ajuste a qualquer dos entes da Federação. Essa fiscalização é realizada pelo exame das prestações de contas dos órgãos ou entidades que transferiram os recursos federais, eis que tais prestações de contas são direcionadas anualmente ao Tribunal para que ele aprecie e julgue se houve fiel cumprimento do pactuado no instrumento de convênio que ensejou o repasse da verba. (MASSON, 2015, p. 696).

Desta forma, como os repasses de verbas feitos pela União, em grande parte, são direcionados ao cumprimento de diretrizes específicas e constitucionalmente estabelecidas, por meio da fiscalização do uso adequado de tais recursos, ou melhor, do uso coerente ao ajustado no instrumento que originou o repasse, é que se verifica o papel dos Tribunais de Contas na efetivação de políticas públicas, ou seja, a contribuição dos Tribunais de Contas na efetivação de políticas públicas decorre, em grande parte, do controle preventivo e repressivo exercido pelo órgão sobre o uso adequado da verba pública.

Contudo, há que se consignar que o dispositivo deve ser interpretado com cautela, pois os Tribunais de Contas não atuam diretamente fiscalizando a efetivação de políticas públicas, mas esta, em nossa visão, é uma consequência lógica da execução eficaz das competências constitucionais estabelecidas ao órgão.

A tempo, reitera-se que as competências constitucionais garantidas ao Tribunal de Contas da União, por força do artigo 75 da Carta Política, são estendidas aos órgãos estaduais, a exemplo disso, no terceiro tópico do presente artigo, após embasamento essencial a respeito da Avaliação Ambiental Estratégica, analisar-se-á a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e a Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento efetivo de concretização de políticas públicas.

7 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 mar. 2018.

2. PROPEDÊUTICA DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA⁸

No viés das discussões propostas no presente estudo, ressalta-se especial importância quanto à AAE, apresentando-se como uma possibilidade real da observação da condição ambiental, não colocando cabrestos à visão do Poder Público.

Desastres e problemáticas ambientais levam a comunidade acadêmica a levantar discussões acerca de instrumentos do Direito Ambiental capazes de garantir, de alguma forma, a preservação ambiental, esta aqui entendida no seu conceito mais global, a integrar dimensões não só ambientais, mas também econômicas e sociais.

Dentro desse contexto, para a efetivação concreta dessa proteção ambiental, existe a necessidade de instrumentos regulamentados a serem seguidos para instalação de atividades ou políticas que possam ser degradantes do meio ambiente.

Nesse viés que se instauraram discussões resultantes de uma dedicação e estudo acerca da AAE, sendo que esta possibilita a real observação da condição ambiental, não colocando cabrestos à visão do Poder Público.

Pode-se dizer que a AAE é “[...] uma ferramenta que fornece oportunidades para a formulação de políticas, planos e programas mais sensíveis às questões ambientais; facilita a integração e coordenação entre vários atores institucionais; e aumenta e fortalece a participação pública.” (PELLIN, 2011).

Historicamente a expressão decorre da tradução direta da inglesa *Strategic Environmental Assessment – SEA*, sendo que se seguida a sua etimologia prima-se pelos conceitos de meio ambiente e estratégia, o que acaba por gerar algumas discussões doutrinárias quanto à designação a ser adotada, porém a mais aceita é a trabalhada no presente trabalho, a partir da consideração histórica de seu surgimento.⁹

Deve-se ter em mente que a AAE tem o dever de discutir políticas públicas, não sendo apenas um instrumento para justificá-las, “[...] necessitando estar articulada com seu processo de formulação, a fim de subsidiar a tomada de decisão frente a alternativas viáveis e sua comparação.” (MACIEL, 2011, p. 463).

[...] concebe-se a avaliação ambiental estratégica como o instrumento de cognição prévio, participativo, holístico, integral e sistemático que qualifica e densifica, na perspectiva material, as escolhas públicas com ampla repercussão na qualidade de vida humana e no ecossistema. (BODNAR; ROSSETTO, 2015, p. 54).

Ela se vincula a abordagens analíticas e participativas destinadas à integração de ideias ambientais em políticas, planos e programas, a fim de avaliar as suas interligações com as considerações econômicas e sociais. (OCDE, 2012, p. 30).

Na realidade, a AAE vem a se diferenciar dos demais instrumentos de controle ambiental devido à sua amplitude, sua ligação com as políticas públicas e com a governança ambiental, relacionando-se diretamente com políticas, planos e programas, conhecido no mundo doutrinário ambiental como “PPP’s”, sendo nesse

8 Tema pode ser mais bem aprofundado com a leitura do livro: GARCIA, 2015(b).

9 Foi o Estados Unidos da América o país pioneiro mundial na regulamentação da Avaliação de Impacto Ambiental como um conjunto amplo de requerimento de avaliação ambiental, através do seu Ato de Política Nacional do Meio Ambiente (National Environmental Policy Act), doravante NEPA, já no ano de 1969. Contudo, salienta-se que de antemão a criação pela legislação americana apenas previu a utilização da AIA, porém a lacuna legal deixada pela expressão “ações federais” fez com que se abrissem discussões conceituais, onde houve, então, a regulação de incorporar àquela legislação, também, as políticas, planos e programas.

sentido que Riki Therivel e Maria Partidário (1996, p. 4) desenvolvem um conceito bastante básico e direto: “Avaliação Ambiental (AA) de uma ação estratégica: uma política, plano ou programa.”

Seguindo esse viés, Ortolano e Shepherd (apud BUCKLEY, 1998, p. 77) conceituam a AAE em termos gerais como “a avaliação ambiental no planejamento estratégico e na formação de políticas”. Assim como Riki Therivel (2010, p. 3) é breve ao conceituá-la: “strategic environmental assessment (SEA) is a process that aims to integrate environmental and sustainability considerations into strategic decision-making”.

Por todas essas considerações observa-se que a AAE é instrumento bastante amplo, ligado às Políticas Públicas e à governança, constituindo-se como importante ferramenta de gestão ambiental.

De forma resumida a AAE é um instrumento de apoio à incorporação da dimensão ambiental na tomada de decisões estratégicas, de natureza política e não técnica, que usualmente se identificam com políticas estratégicas, planos e programas, e como tal é um procedimento de melhora destes instrumentos de planejamento. Seu propósito fundamental é de avançar no desenvolvimento de políticas ambientais e de sustentabilidade desde as primeiras fases de decisão, aquelas nas quais se definem os marcos básicos de intervenção e, portanto, as que em geral tem uma maior capacidade de determinar efeitos ambientais finais no entorno e sua sustentabilidade a meio e longo prazo. (JILIBERTO HERRERA; BONILLA MADRIÑAN, 2009).

Ao analisar-se o objetivo de tal instrumento, Maria Partidário (2007, p. 9) o considera como sendo o de facilitar a integração ambiental e a avaliação das oportunidades e dos riscos de estratégias decorrentes de uma ação no quadro de um desenvolvimento sustentável. Sendo necessário considerar que estas estratégias de ação estão fortemente associadas à formulação de políticas, sendo desenvolvidas no contexto de processos de planejamentos e programação.

A realidade que se apresenta é a de um instrumento do direito ambiental relativamente novo, mas com larga aplicação mundial, aqui não incluído o Brasil, pois apesar da existência de algumas experiências frutíferas não há legislação específica sobre o tema.

Se considerada a doutrina, diversas são as vantagens que podem ser consideradas à sua aplicação, destacam-se os dizeres de Gonçalves (2009, p. 87-88), que afirma que a “[...] AAE tende a ser um vetor de promoção da sustentabilidade para o processo de planejamento e desenvolvimento de um país.” E complementa afirmando que tudo isso é devido pois a AAE tem como função primordial estimular a implementação de práticas e procedimentos que ajudam a promover o desenvolvimento sustentável.

Da mesma forma sustenta Gary Haq (2004, p. 9), destacando que a AAE revela sua importância diante do fato que habilita a integração dos fatores ambientais e sustentáveis à tomada de decisão, agregando as causas dos problemas ambientais à busca de políticas de mitigação, ao invés de tratar dos sintomas dos impactos como AIA de projetos.

Porém as vantagens não são observadas somente pela letra fria de livros e artigos científicos, se analisados os países que efetivamente a implementam as mesmas realidades destacadas nas doutrinas não vivenciadas. Isso aconteceu

inclusive no Brasil, onde, principalmente em São Paulo e Minas Gerais, são observadas histórias de sucesso.¹⁰

A AAE acaba por permitir a avaliação dos efeitos sobre o meio ambiente na fase embrionária das ações, quando elas ainda estão sendo planejadas. “Por tal razão, a avaliação é potencialmente muito mais ampla e eficaz, já que permite antever os efeitos das futuras ações decorrentes das leis e PPPs de uma maneira integral.” (LANCHOTTI, 2012, p. 4).

Sendo da mesma forma tratado por Maria Partidário (1996, p. 31), que considera a AAE como um processo formalizado de avaliação presente no estágio mais antecipado possível, ou seja, no momento da tomada de decisões nos níveis de políticas, planos e programas.

A AAE apresenta-se como um plausível instrumento na busca da minoração dos danos ambientais, que visa buscar o real alcance de uma sociedade sustentável, sendo que é instrumento disponível para a efetivação da preservação da vida humana digna na terra através de um equilíbrio essencial ao planeta entre humanos, fauna e flora, como uma forma de garantir a estabilidade da biosfera, caracterizando-se, então, como um meio de real alcance do caráter pluridimensional da sustentabilidade, agindo para gerar uma realidade mais ampla e integrada da proteção ambiental.¹¹

3. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E A AAE COMO INSTRUMENTO EFETIVO NA CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o embasamento construído pelos tópicos anteriores, pode-se, neste momento, avançar sobre o tema principal do presente estudo e tratar especificamente sobre a atuação dos Tribunais de Contas Estaduais e analisar a possibilidade de utilização da Avaliação Ambiental Estratégica como um instrumento efetivo de consolidação de políticas públicas atreladas à preservação ambiental.

Alerta-se que, para o desenvolvimento do presente tópico, em muitos momentos, e de modo exemplificativo, fórum utilizados elementos normativos e operacionais praticados no Estado de Rondônia e por seu respectivo TCE, porém o estudo aqui desenvolvido é direcionado aos Tribunais de Contas Estaduais em termos gerais, já que, em maioria, tais órgãos apresentam grandes semelhanças legislativa se operacionais.

Nesse viés, compete-nos introduzir o presente estudo pela observação de que, na Constituição Estadual de Rondônia, o Tribunal de Contas Estadual tem suas especificações e competências delineadas, basicamente, entre seus artigos 48 e 53, em claro espelhamento do texto maior estampado na CRFB/88 entre os artigos 70 e 75, como ocorre em grande parte das Constituições Estaduais.

Oportunamente, tendo em mente a função exercida no controle externo da Administração Pública, rememorando as diretrizes apontadas no primeiro tópico

10 Quanto a este tema sugere-se realizar a leitura do item 1.1 do livro GARCIA, 2015(b), p. 21-33. Onde é trabalhada toda a evolução histórica da AAE, são elencados os países que efetivamente a implementam, bem como narradas algumas histórias de sucesso vivenciadas no Brasil.

11 Sobre esse tema da relação da AAE com a Sustentabilidade recomenda-se a leitura de nosso artigo: GARCIA, 2015 (a), p. 63-84.

deste estudo, o Tribunal de Contas Estadual tem como um de seus objetivos assegurar e regular a efetiva gestão dos recursos públicos em prol da sociedade.

No que tange à seara ambiental, em face de sua indubitável relevância, o Tribunal exerce também função essencial decorrente do exercício de seu controle externo, exigindo maior responsabilidade do Governante na aplicação de recursos públicos relacionados à proteção do meio ambiente, isso a rigor do que se extrai do inciso II do artigo 49 da Constituição Estadual¹², que fixa a competência para o TCE/RO julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por valores públicos, mas, principalmente, é o que se colhe do inciso V do mesmo artigo, pois tal dispositivo atribui ao TCE/RO o dever de “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres”¹³.

No que tange à proteção ao meio ambiente, nota-se, desde já, que tal ponto foi iluminado pela Constituição Federal de 1988 ao ganhar status de bem de uso comum do povo, nesse sentido Fiorillo (2013, p. 33) explica que a proteção ambiental trata-se de uma novidade interessante, pois a CRFB/88, “além de autorizar a tutela de direitos individuais, o que tradicionalmente já era feito, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque compreendeu a existência de uma terceira espécie de bem: o bem ambiental”.

Como já destacado anteriormente, tanto o TCU¹⁴ quanto o TCE/RO¹⁵, possuem, dentro de seu campo de atuação, o dever de análise da atuação dos governantes na proteção e utilização do meio ambiente, principalmente na fiscalização dos repasses de verbas mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres destinados à efetivação de políticas públicas, como exposto anteriormente.

Desta forma, buscando garantir maior efetividade em sua atuação, o TCE/RO, por meio da Lei Complementar nº 467 de 2008¹⁶, introduziu uma Diretoria Técnica de Controle Externo de Relatoria, o Departamento de Controle Ambiental, por meio deste, o TCE/RO realiza a fiscalização e avaliação das políticas públicas ambientais por meio de auditorias.

Essa atuação, segundo cartilha¹⁷ formulada pelo próprio Departamento de Controle Ambiental, ocorre, basicamente, em três fases distintas: o planejamento, o diagnóstico e a ação de campo, tendo como objetivo estabelecer um controle preventivo, pedagógico e orientador da gestão pública.

Nesse viés é que aparece a Avaliação Ambiental Estratégica como um

12 RONDÔNIA. Constituição do Estado de Rondônia. Disponível em: < <https://bit.ly/2pGff41>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

13 RONDÔNIA. Constituição do Estado de Rondônia. Disponível em: < <https://bit.ly/2pGff41>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

14 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25 mar. 2018.

15 RONDÔNIA. Constituição do Estado de Rondônia. Disponível em: < <https://bit.ly/2pGff41>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

16 BRASIL. Lei Complementar nº 467 de 2008. Dispõe sobre alteração da Estrutura Administrativa da Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e dá outras providências. Disponível em: <cotel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/LC467.doc>. Acesso em: 26 mar. 2018.

17 BRASIL. Departamento de Controle Ambiental. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Downloads/IEP-F%C3%B3rum-03-11-11-08-11-46.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

instrumento apto a garantir maior efetivação das políticas públicas que visam a preservação do meio ambiente, pois, conforme notas introdutórias expostas no tópico anterior do presente estudo, a AAE surge como uma possibilidade real da observação da condição ambiental, sem limitar a visão do Poder Público.

Ainda, conforme já estudado, AAE revelar-se como um processo sistemático efetivo destinado a prever e avaliar as consequências de decisões adotadas em estágios estratégicos do planejamento, como verdadeiro “instrumento de cognição prévio, participativo, holístico, integral e sistemático que qualifica e densifica, na perspectiva material, as escolhas públicas com ampla repercussão na qualidade de vida humana e no ecossistema.” (BODNAR; ROSSETTO, 2015, p. 54).

Portanto, embora sejam diversos os instrumentos aptos a contribuir para a efetivação de políticas públicas destinadas a preservação ambiental, como já exposto antes, a AAE se diferencia dos demais instrumentos devido à sua amplitude, sua ligação com as políticas públicas e com a governança ambiental, relacionando-se diretamente com políticas, planos e programas.

Embora a AAE já seja aplicada em outros países, e que tal aplicação tenha fortalecido a percepção desta como uma alternativa promissora de planejamento, a AAE é utilizada de maneira limitada no Brasil muito em razão da ausência de legislação federal específica a regular a matéria e traçar condições para sua utilização. (GARCIA; GARCIA, 2014).

Apesar disso, nota-se, exemplificativamente, pelos Relatórios de Monitoramento nº 038.494/2012-4¹⁸; nº 001.988/2012-3¹⁹ e nº 000.774/2005-3²⁰, recomendações do Tribunal de Contas da União ao Governo Federal sobre a possibilidade de utilização da Avaliação Ambiental Estratégica nas ações de planejamento de políticas.

Com destaque às seguintes recomendações:

Orientar os órgãos e as entidades do Governo Federal, cujas ações causam impactos ambientais significativos, no sentido de que aplica a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de políticas, planos e programas setoriais, de forma que possibilite a integração de ações dos diferentes entes públicos e evite a formulação de maneira conflitante e a execução fragmentada²¹.

18 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, Relatório de Monitoramento nº 038.494/2012-4. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=5782386>>. Acesso em 26 mar. 2018.

19 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, Relatório de Monitoramento nº 001.988/2012-3. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=4576002&codPapelTramitavel=48430888>>. Acesso em 26 mar. 2018.

20 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, Relatório de Monitoramento nº 000.774/2005-3. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-29530/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acesso em: 26 mar. 2018.

21 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, Relatório de Monitoramento nº 038.494/2012-4. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=5782386>>. Acesso em 26 mar. 2018.

E ainda, como solução à incoerência entre políticas Públicas o TCU, em sua recomendação, afirmou que: “um dos instrumentos que podem ser utilizados para aumentar a integração e a articulação entre as políticas e os programas é a Avaliação Estratégica.”²²

Portanto, pelas considerações aqui delineadas, nota-se a possibilidade de utilização da Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento efetivo de implementação e consolidação de políticas públicas ligadas à utilização e preservação ambiental, sendo que, a utilização de tal instrumento, pode ter sua eficácia maximizada pela atuação dos Tribunais de Contas Estaduais em seu indispensável papel de controle externo e fiscalizatório de aplicação de verba pública destinada às políticas públicas de proteção ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo desenvolveu-se com o objetivo de verificar a possibilidade de utilização da Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de efetivação de políticas públicas relacionadas à preservação ambiental através da atuação dos Tribunais de Contas Estaduais.

A partir disso, nota-se a relevância dos temas abordados, pois além de ser inegável a importância da preservação ambiental, tratou-se, também, da competência e da atuação dos Tribunais de Contas, além do estudo atrelado às políticas públicas, tema que invariavelmente atinge os fundamentos, objetivos e diretrizes traçadas pela Constituição Federal de 1988.

Diante disso, o estudo é desenvolvido com especial cautela, e dividido em três tópicos:

No primeiro, que trata sobre o papel dos Tribunais de Contas na efetivação de Políticas Públicas, partiu-se de uma visão geral das competências dos Tribunais de Contas, com a observação de seu regramento Constitucional e da investigação acerca da possibilidade de atuar em prol da efetivação de políticas públicas.

Em seguida, no segundo tópico, foram expostos elementos gerais e fundamentais da Avaliação Ambiental Estratégica, que surge como uma possibilidade real de observação da condição ambiental e alcance de ideais de sustentabilidade.

Por fim, no tópico derradeiro, mesmo que de forma relativamente rasa se considerada a grande possibilidade de aprofundamento sobre o tema em estudo, abordou-se a possibilidade de efetivação de Políticas Públicas pela atuação dos Tribunais de Contas estaduais e a utilização da Avaliação Ambiental Estratégica, abordando-se, de modo exemplificativo, algumas peculiaridades legislativas e de atuação do TCE/RO no controle e fiscalização da proteção ambiental estadual.

Assim, com desenvolvimento do presente estudo, especialmente no que tange à análise legislativa e doutrinária pertinente, verificou-se que, em decorrência de sua relevância constitucional, os Tribunais de Contas possuem não só competência, mas o dever de buscar a efetivação dos valores extraídos das orientações constitucionais

22 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, Relatório de Monitoramento nº 038.494/2012-4. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=5782386>>. Acesso em 26 mar. 2018.

que se materializam pela consolidação de políticas públicas, especialmente por sua competência fiscalizatória inserida no artigo 71, VI, da CRFB/88, dispositivo este que tem seu conteúdo amplamente difundido também nas constituições estaduais, a exemplo do inciso V, do artigo 46, da Constituição do Estado de Rondônia.

Diante de tal possibilidade e do indubitável valor da preservação ambiental, nota-se a possibilidade de utilização da Avaliação Ambiental Estratégica como uma ferramenta apta e eficaz para garantir o melhor desempenho e efetivação de políticas públicas ambientais, isso porque a Avaliação Ambiental Estratégica apresenta-se como instrumento bastante amplo, que além de já ser ligado às Políticas Públicas e à governança, constituiu-se como admirável ferramenta de gestão ambiental no sentido de prestar apoio à incorporação da dimensão ambiental na tomada de decisões estratégicas, como já tem ocorrido, mesmo que de forma tímida, pela atuação do Tribunal de Contas da União.

Desta forma, conclui-se que é plenamente possível que os Tribunais de Contas Estaduais, em suas atuações preventivas, utilizem a AAE em seus pareceres aos entes da administração pública direta e indireta, a exemplo dos Relatórios de Monitoramento do TCU de nº 038.494/2012-4; nº 001.988/2012-3 e nº 000.774/2005-3, os quais, conforme exposto no corpo do presente estudo, recomendam a utilização da AAE na implementação de obras capazes de causarem impactos ambientais significativos, em vista de garantir o correto emprego das verbas públicas destinadas ao cumprimento de diretrizes constitucionais de preservação ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BODNAR, Zenildo; ROSSETTO, Adriana Marques; BODNAR, Roberta Terezinha Uvo. A avaliação ambiental estratégica no planejamento das cidades. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (coord.) **Avaliação Ambiental Estratégica: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Poder Constituinte Originário, 1988.

BRASIL. **Departamento de Controle Ambiental**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Downloads/IEP-F%C3%B3rum-03-11-11-08-11-46.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 467 de 2008**. Dispõe sobre alteração da Estrutura Administrativa da Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e dá outras providências. Disponível em: <cotel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/LC467.doc>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo de Instrumento – 759.543/RJ. Relator: Ministro: Celso de Mello, Data do Julgamento: 28/10/2013, Data da Publicação: 11/11/2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe>>.

asp?incidente=2686292>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, Relatório de Monitoramento nº 000.774/2005-3. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-29530/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, Relatório de Monitoramento nº 000.774/2005-3. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-29530/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acesso em: 26 mar. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 929

DALLARI, Maria Paula. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 33.

GARCIA, Heloise Siqueira. A Avaliação Ambiental Estratégica e sua relação com o Direito Ambiental: um instrumento garantidor da Sustentabilidade. *In*: PRIEUR, Michel; DANTAS, Marcelo Buzaglo; VIEIRA, Ricardo Stanziola. (Org.). **Princípio da Proibição do Retrocesso em matéria Socioambiental**: estudos das teorias de Michel Prieur. Itajaí: UNIVALI, 2015 (a), v. 2.

GARCIA, Heloise Siqueira. **Avaliação Ambiental Estratégica e Política Nacional de Resíduos Sólidos**: uma análise da aplicação em suas ações estratégicas no contexto do Brasil e da Espanha. Florianópolis: Empório do Direito, 2015 (b). 164p.

GARCIA, Heloise Siqueira; Garcia, GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A importância da aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) no ordenamento jurídico brasileiro. **Universitas JUS**, v. 25, n. 2, p. 45-57, 2014. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/2469/2442>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

GONÇALVES, Luiz Claudio. **Planejamento de energia e metodologia de avaliação ambiental estratégica**: conceitos e críticas. Curitiba: Juruá, 2009.

HAQ, Gary. Background and context of strategic environmental assessment. *In*: CARATTI, Pietro; DALKMANN Holger; JILIBERTO, Rodrigo. **Analysing Strategic Environmental Assessment**. Towards better decision-making. Cheltenham,

UK; Northampton, USA: Edward Elgar, 2004.

JILIBERTO HERRERA, Rodrigo; BONILLA MADRIÑAN, Marcela. **Guía de evaluación ambiental estratégica**. CEPAL – Nações Unidas, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 80.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. A institucionalização da Avaliação Ambiental Estratégica para a efetivação do Princípio da Integração em busca de um desenvolvimento sustentável no Brasil. **Anais do 1º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. 2012. Disponível em: <<http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2012/10/076-Avalia%C3%A7%C3%A3o-Ambiental-Estrat%C3%A9gica.pdf>> Acesso em: 27 de março de 2018.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: Avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. **Anais do Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**. São Paulo: Imprensa oficial do estado de São Paulo, 2011. 1. v.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 696.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 435.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 388.

OCDE. **Aplicação da avaliação ambiental estratégica**: guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento. OECD Publishing, 2012.

ORTOLANO, L.; SHEPHERD, A. apud BUCKLEY, Ralf. Strategic environmental assessment. In: PORTER, Alan L.; FITTIPALDI, John J. (Ed.). **Environmental methods review**: retooling impact assessment for the new century. Fargo (ND EUA): The Press Club, 1998. p. 77-86. Disponível em: <https://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Green%20Book_Environmental%20Methods%20Review.pdf#page=81>. Acesso em: 27 de março de 2018.

PARTIDÁRIO, Maria R. **Guia de boas práticas para avaliação ambiental estratégica**: orientações metodológicas. Amadora: Agência Portuguesa de Ambiente, 2007.

PARTIDÁRIO, Maria R. Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice. **Environmental impact assessment review**, v. 16, p. 31-55, 1996.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PELLIN, Angela; et al. Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. **Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro: ISSN 1413-4152. Vol. 16. n. 1. Março de 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522011000100006&lang=pt> Acesso em: 27 de março de 2018.

RONDÔNIA. **Constituição do Estado de Rondônia**. Disponível em: <<https://bit.ly/2pGff41>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental in Action**. 2. ed. Washington DC: earthscan, 2010.

THERIVEL, RIKI; PARTIDÁRIO, Maria R. Introduction. *In*: THERIVEL, Riki; PARTIDÁRIO, Maria R. (eds.) **The practice of strategic environmental assessment**. London: Earthscan, 1996.

Artigo convidado, recebido em: 12/07/2018