



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

OTAVIO SANTOS TORRES

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROTEÇÃO DO MEIO
AMBIENTE: breve análise do caso Pinheiro

Maceió-AL

2023

OTAVIO SANTOS TORRES

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROTEÇÃO DO MEIO

AMBIENTE: breve análise do caso Pinheiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho.

Maceió-AL

2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

T693a Torres, Otavio Santos.
 A atuação dos Tribunais de Contas na proteção do meio ambiente : breve
 análise do caso Pinheiro / Otavio Santos Torres. – 2023.
 58 f.

Orientador: Fábio Lins de Lessa Carvalho.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 55-58.

1. Meio ambiente. 2. Tribunal de Contas. 3. Braskem (Firma). 4. Pinheiro
(Maceió, AL). I. Título.

CDU: 349.6

Folha de Aprovação

OTAVIO SANTOS TORRES

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: breve análise do caso Pinheiro

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado a Faculdade de Direito de
Alagoas da Universidade Federal de
Alagoas, como parte dos requisitos para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:00098137484

Assinado de forma digital por
FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:00098137484
Dados: 2023.05.16 10:46:25 -03'00'

(Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho, UFAL) (Orientador)

Banca Examinadora:



Documento assinado digitalmente
FILIPE LOBO GOMES
Data: 11/05/2023 15:20:31-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

(Prof. Dr. Felipe Lôbo Gomes) (Presidente)



Documento assinado digitalmente
NATHALIA CAVALCANTI LIMEIRA MARTINS
Data: 12/05/2023 10:21:10-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

(Mestranda Nathália Cavalcanti Limeira Martins) (Membro)

Maceió-AL

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aquele que me deu o dom da vida, a Deus e a Nossa Senhora, por sempre está junto nessa jornada. Sou grato à minha família pelo apoio emocional e financeiro durante a graduação.

Um agradecimento especial ao Prof. Dr. Ricardo Schneider Rodrigues pela ajuda e disponibilidade de material bibliográfico.

Por fim, agradeço ao meu orientador o Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho, pela orientação, paciência e acima de tudo por ser tão solícito.

“Enquanto houver vontade de lutar haverá esperança de vencer.”

(Santo Agostinho)

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar o aspecto constitucional do direito fundamental ao meio ambiente e a sua vinculação ao poder público, especificamente dos Tribunais de Contas, assim como analisar as medidas que poderiam ser adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas para responsabilizar os danos ambientais infringidos pelas atividades de mineração da Braskem no bairro do Pinheiro em Maceió. Para tanto, utilizou-se de revisão de literatura, da análise da legislação e de documentos. Fez-se uso do método dedutivo, em que se parte de uma análise geral, ou seja, dos aspectos constitucionais do direito ao meio ambiente, para o particular, as medidas que poderão ser tomadas pelo TCE/AL no caso Pinheiro, para responsabilizar as entidades omissas. Nesse sentido, foi constatada a omissão por parte de organizações do Estado de Alagoas, sendo pertinente a realização de auditorias e a aplicação de multa pelo TCE/AL aos órgãos omissos.

Palavras- Chave: Meio ambiente; Tribunal de Contas; Braskem; Pinheiro.

ABSTRACT

The present paper aims to analyze the constitutional aspect of the fundamental right to the environment and its binding to the public authorities, specifically the Audit Courts, as well as to analyze the measures that could be adopted by the Audit Court of the State of Alagoas to hold accountable the environmental damage infringed by Braskem's mining activities in the Pinheiro neighborhood in Maceió. To do so, a literature review, analysis of legislation and documents were used. The deductive method was used, starting from a general analysis, i.e., the constitutional aspects of the right to the environment, to the particular, the measures that can be taken by the TCE/AL in the Pinheiro case, to hold the omissive entities accountable. In this sense, the omission on the part of organizations in the State of Alagoas was verified, being pertinent the audits and the application of fines by the TCE/AL to the omission agencies.

Key-words: Environment; Audit Court; Braskem; Pinheiro.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL E OS DEVERES DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL.....	10
	2.1 Aspectos doutrinários sobre o direito ao meio ambiente.....	10
	2.1.1 Conceito	10
	2.1.2 Natureza Jurídica e Objeto do Direito Ambiental	10
	2.1.3 Competência material e legislativa	11
	2.1.4 Classificação do Meio Ambiente.....	13
	2.1.5 Princípios do Direito Ambiental.....	14
	2.2 Aspectos do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil ..	17
	2.3 Análise da lei nº 6.938/81 - A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).....	20
3	A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	25
	3.1 Aspectos preliminares do Tribunal de Contas: conceito, aspectos históricos e funções	25
	3.1.1 Conceito	25
	3.1.2 Aspectos históricos	26
	3.1.3 Funções	32
	3.2. O Tribunal de Contas e a possibilidade de fiscalização do patrimônio ambiental	35
	3.2.1 Acórdãos dos Tribunal de Contas em matéria ambiental.....	39
4	ESTUDO DO CASO PINHEIRO: ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO CASO DA MINERADORA BRASKEM	42
	4.1 Petroquímica Braskem e sua atuação em Alagoas: levantamentos históricos e a tragédia no Pinheiro	42
	4.1.1 Mineradora Braskem: atuação em Alagoas.....	42
	4.1.2 Mineradora Braskem: A origem do sismo de terra	43
	4.1.3 Mineradora Braskem: Ações adotadas pela Mineradora	44
	4.2 O poder-dever das diligências dos Tribunais de Contas no estado de Alagoas, em sede de controle da efetividade da legalidade, legitimidade e economicidade dos entes governamentais nas atividades de mineração da Braskem.....	47
	4.2.1 Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	47
	4.2.2 Tribunal de Contas do Estado de Alagoas e a Responsabilidade do IMA, do Ministério Público e SEMARH.....	50
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
	REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente é fundamental e indispensável para a manutenção da vida sadia, digna e com qualidade para os seres humanos da atual e das futuras gerações. Dessa forma, a preservação e a defesa do ambiente ecologicamente equilibrado, são pressupostos essenciais para o crescimento e desenvolvimento do país.

A Constituição Federal de 1988, institui o meio ambiente em seu art. 225 como bem de uso comum do povo e sendo um patrimônio a ser protegido pelo Estado Brasileiro, passando a integrar o universo de bens nacionais, guarda, administração e conservação, sujeitos ao controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas. Nesse sentido, as Cortes de Conta, no exercício de controle externo, desempenham funções essenciais na fiscalização dos órgãos responsáveis pelo controle do meio ambiente pátrio, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública e de suas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Com base nessa premissa, a problemática do Trabalho de Conclusão de Curso- TCC, centra-se em analisar o aspecto constitucional do direito fundamental ao meio ambiente e a sua vinculação ao poder público, especificamente dos Tribunais de Contas. Assim como buscar analisar quais as medidas que poderão ser adotadas pelo órgão de controle externo em desastres ambientais para a responsabilização dos danos ambientais infligidos pelas atividades de mineração da Braskem em Alagoas, em específico no caso Pinheiro.

Por conseguinte, o presente trabalho tem como objetivo primário uma análise doutrinária sobre a dimensão constitucional do direito fundamental ao meio ambiente e a sua vinculação ao poder público, especificamente os Tribunais de Contas, no que diz respeito, a sua função de fiscalização da proteção ao patrimônio ambiental.

A pesquisa tem como objetivo secundário a análise da tragédia ambiental no Pinheiro, desde as ações da Braskem até as medidas realizadas pelo Instituto do Meio Ambiente - IMA e pela Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Alagoas - SEMARH/ AL que corroboram para a criação desse quadro, e o apontamento das possíveis ações adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, para responsabilizar essas instituições.

O presente trabalho possui natureza descritiva, com abordagem qualitativa, foram utilizadas revisões bibliográficas, resoluções, legislação, estudo documental, de modo a permear vários ramos do direito, com destaque ao direito constitucional, para que assim fosse

possível analisar o aspecto constitucional do direito fundamental ao meio ambiente e a sua vinculação ao poder público, especificamente aos Tribunais de Contas e sua atuação no caso Pinheiro.

A pesquisa desenvolver-se-á partir do método dedutivo, no qual se parte de uma análise geral, no caso em tela dos aspectos constitucionais do direito ao meio ambiente e das ações adotadas pelo Tribunal de Contas na preservação do patrimônio ambiental, para a particular, ou seja, as medidas que poderão ser tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL) no caso Pinheiro a fim de responsabilizar as entidades omissas.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo pretende expor o direito ao meio ambiente ecologicamente sustentável, com uma abordagem doutrinária sobre conceitos tais quais: meio ambiente, competência material, espécies de meio ambiente, dentre outros. Como também o estudo acerca do art. 225 da Carta Magna de 1988 e por fim a análise da lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

O segundo capítulo, abordará a atuação dos Tribunais de Contas na proteção ambiental. No primeiro momento, far-se-á uma análise doutrinária e legislativa sobre o seu conceito, abordar-se-á a evolução histórica da Corte de Contas e por conseguinte as suas funções presentes na Constituição Federal de 1988. No segundo momento, far-se-á um recorte da função fiscalizadora do patrimônio ambiental, realizado pela Corte de Contas.

Por fim, o terceiro capítulo, inicialmente descreve a Braskem, assim como a atuação da petroquímica no estado de Alagoas. Em seguida abordar-se-á o poder dever do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas na proteção do patrimônio ambiental alagoano. No último momento, será analisada a responsabilidade do IMA e da SEMARH na tragédia ambiental e as possíveis medidas que poderão ser adotadas pelo TCE/AL para responsabilizar essas instituições.

2 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL E OS DEVERES DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL

2.1 Aspectos doutrinários sobre o direito ao meio ambiente

2.1.1 Conceito

A Constituição Federal de 1988, atribui um status constitucional, à proteção do meio ambiente, o que influencia toda ordem jurídica, por meio do artigo 225, preceitua que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL.(Constituição,1988)

Assim sendo, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1988, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1988), em seu art. 3º, I, conceituou meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Como se pode deduzir, trata-se de um conceito amplo, que abrange desde os rios, florestas aos ambientes urbanos. Nas palavras do doutrinador José Afonso da Silva (2014,p.65), no que lhe concerne, prefere abandonar o conceito legal, definindo meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Desse modo, a definição apresentada pelo doutrinador é abrangente, englobando importantes aspectos materiais e imateriais da vida humana.

Nesse ínterim, o art. 225 da Constituição Federal definiu o meio ambiente como bem de uso comum do povo e sendo um patrimônio a ser protegido pela União. Dessa forma, tem como característica a transindividualidade e indivisibilidade e possuem titulares indeterminados e conectados por circunstâncias de fato. Como também a preservação e a defesa do meio ambiente, tornou-se premissa constitucional.

2.1.2 Natureza Jurídica e Objeto do Direito Ambiental

O Direito Ambiental, como catequiza Edis Miralé (2001, p. 109), “é o complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, diretamente ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.” Portanto, o direito ambiental para o autor transcende o conceito sintético de um ramo do direito que trata unicamente das normas jurídicas relacionadas à proteção e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.

Vale ressaltar, que o Supremo Tribunal Federal, por meio do voto do Ministro Celso de Mello (relator), definiu o conceito de direito ao meio ambiente “como um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifique a especial obrigação- que incumbe ao Estado e à própria coletividade- de defendê-lo e de preservá-lo das presentes e futuras gerações.” Nesse sentido, o ministro, categorizou o direito ao meio ambiente como um direito humano fundamental de terceira geração.

Nesse diapasão, a Constituição Federal em seu art. 225, estabelece o meio ambiente, como bem de uso comum do povo, dessa forma, o direito ao meio ambiente, tem como característica a transindividualidade e indivisibilidade e possui titulares indeterminados e conectados por circunstâncias de fato. Trata-se de um objeto que a todos pertence ao mesmo tempo, mas não há titular determinado, contido no rol dos direitos de terceira geração, ou direitos difusos, pois os interesses defendidos por essa geração, não pertencem à categoria de interesses públicos (Direito Público) ou privados (Direito Privado), mas a toda coletividade, pois não possuem um titular exclusivo.

Paulo Leme Machado (2010, p. 63), afirma que “ o direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”. Complementa afirmando que o “ direito ao meio ambiente entra na categoria de interesses difusos, não se esgotando em uma só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada.” Em outro termo, é um direito fundamental de terceira geração e titularidade difusa.

Por fim, assinala Paulo de Bessa Antunes (2015, p.85), que após a vigência da Constituição de 1988, não se pode mais intentar que “a tutela ambiental restringe-se a um único bem jurídico. Assim é porque o bem jurídico ambiente é complexo. O meio ambiente é uma totalidade e só assim pode ser compreendido e estudado.” Isto é, a tutela ambiental não restringe a um “único bem jurídico”, mas sim a um conjunto de bens e interesses que estão interligados e formam um sistema complexo e interdependendo, constituindo um bem jurídico complexo.

2.1.3 Competência material e legislativa

A Carta Magna em vigência, diferentemente das anteriores, buscou em seu texto uma maneira mais eficiente de tutelar o direito ambiental com a finalidade de torná-lo mais efetivo, como em seu art. 225. Desse modo, determina que é um dever do Estado proteger o Meio Ambiente, o que reflete na obrigação constitucional dos entes (União, Estados e Municípios).

A própria Constituição de 1988, permite uma divisão, no qual pode-se fracionar em competência material e legislativa. A primeira, também denominada pela doutrina de competência administrativa, caracterizada por seu aspecto político-executivo, está prevista na Competência Comum Ambiental que se encontra no art. 23, II, VI e VII, XI da Constituição da República. Nesse dispositivo, é estabelecida a competência comum a todos os entes federativos compreendendo a proteção ambiental e o combate à poluição em qualquer das suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora.

No que toca à competência legislativa ambiental, é relevante mencionar a evolução desse instituto, uma vez que outrora a Constituição de 1946 (BRASIL. Constituição, 1946), diferenciando-se da atual, concedia à União a competência entendida “plena” para legislar sobre matéria ambiental, não apenas sobre normas gerais.

Diferentemente da atual Constituição, a qual limitou o poder de legislar da União sobre o tema, favorecendo, portanto, uma maior efetividade normativa. Com a presente regra, a União restringe-se a legislar concorrentemente sobre normas gerais. Seguindo nesse entendimento José Afonso da Silva, leciona que:

Normas Gerais são princípios básicos, diretrizes, que hão de presidir todo um subsistema jurídico, portanto essas normas gerais são legislações parâmetros, para nortear a ação legislativa da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal, portanto, não regulamentam uma situação de fato, mais se limitam apenas a abstração normativa. (SILVA, 2009, p.6)

Nesse sentido, a competência legislativa ambiental, está disciplinada no art. 24, I, VI, VII e VIII, e da Carta de 1988 (BRASIL. Constituição, 1988). É estabelecido, quando concorrente, que a União, os Estados e o Distrito Federal, excluindo os Municípios, legislem sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, como responsabilidade por danos ao meio ambiente.

Doravante, far-se-á importante observação acerca do princípio da predominância do interesse, no qual a Constituição Federal dispõe nos parágrafos do art. 24 que a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados a competência suplementar. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados excepcionalmente exercerão competência legislativa plena. Caso posteriormente seja editada lei federal sobre normas gerais, eventual lei estadual oriunda desta competência legislativa plena terá sua eficácia suspensa (BERTRÃO, 2011,).

E por fim, Rodrigo César Rebello Pinho, ao discorrer sobre o assunto, aponta que:

Competência legislativa é a Faculdade para a elaboração de leis sobre determinados assuntos. À União foi atribuída uma ampla competência legislativa (CF, arts. 22 e 24).

Os Municípios ficaram com competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Aos Estados foi reservada competência legislativa remanescente (CF, art. 25, §1º). Portanto, competência legislativa é o ato de legislar, conferido pelo estado aos seus entes federativos. (PINHO, 2008, p. 18).

Nas palavras do doutrinador, a competência legislativa, é entendido como ato de legislar, no qual, o estado confere aos seus entes a atribuição de legislar.

2.1.4 Classificação do Meio Ambiente

O doutrinador José Afonso da Silva (2014), classifica o meio ambiente em quatro tipos, quais sejam, meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho, estando contemplados na Constituição Federal de 1988.

O meio ambiente natural, tem previsão constitucional no art. 225, tendo o seu conceito extraído do art. 3º, I, da lei nº 6.938 de 1988 (BRASIL,1988) conceitua meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, em síntese o conjunto dos elementos bióticos e abióticos.

Do art. 3º,V da lei nº 6.938(BRASIL,1988), obtêm-se os elementos integrativos dos recursos naturais“ recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.” Elemento intrinsecamente relacionado ao ambiente natural.

Outrossim, o ambiente cultural, tem previsão constitucional nos artigos 215 e 216, esse último assim descreve:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira[...]. (BRASIL. [Constituição (1988)])

Em síntese, o meio ambiente cultural engloba o patrimônio material e imaterial. O primeiro diz respeito aos elementos concretos, corpóreos como os monumentos. Já o segundo diz respeito aos elementos incorpóreos, é relacionado aos aspectos abstratos, como hábitos e rituais.

Nesse ínterim, frisa-se que o legislador conferiu proteção constitucional ao patrimônio cultural, conforme art. 216, § 1º da Constituição Federal. “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.” (BRASIL. Constituição, 1988). Em vista disso, a proteção do patrimônio ambiental é uma imputação constitucional compartilhada entre governos, empresas, organizações da sociedade civil, comunidades locais e indivíduos.

Além disso, o ambiente artificial, também denominado humano ou construído, caracteriza-se pela necessidade das intervenções antrópicas no meio para a sua constituição, um exemplo são as cidades. Possui fulcro no art. 182 da Constituição Federal, sendo esse um artigo que interliga o direito ambiental ao urbanístico, no qual prescreve a política urbana.

Observa-se:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL. [Constituição (1988)])

Ademais, o meio ambiente do trabalho, tem respaldo constitucional no art.200, VII da constituição, vale mencionar que o meio ambiente do trabalho é voltado para as relações internas no meio laboral, que tem como objeto a saúde e a segurança do trabalhador.

Veja-se:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

[...]

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. (BRASIL, Constituição 1988).

Diante do exposto, é perceptível a inserção do ambiente do trabalho como meio ambiente, assim como a proteção constitucional consagrado na Carta Magna.

2.1.5 Princípios do Direito Ambiental

Nas palavras do doutrinador Miguel Reale (1991, p. 185) princípios são “enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas.” De outro modo os princípios são considerados fontes primárias de normas, uma vez que influenciam a aplicação das normas específicas de um determinado campo.

Considerando o disposto na Constituição Federal, bem como os diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, torna-se possível extrair diversos princípios relacionados à tutela do meio ambiente. Dentre eles está o princípio do poluidor pagador, da cooperação, do usuário- pagador, o princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado, princípio da precaução e prevenção e o princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente.

Um dos princípios de altíssima relevância para o Direito Ambiental é do poluidor pagador, previsto no art. 225 da CF/88, nas palavras de Édis Milaré (2009, p. 66), “o princípio do poluidor pagador baseia-se na teoria segundo a qual os agentes econômicos devem levar em

consideração o custo resultante dos danos ambientais no momento de se elaborar os custos da produção”. Em síntese, esse princípio implica que o poluidor é obrigado a suportar todos os custos ambientais resultantes de sua atividade econômica. Vale mencionar que esse princípio não diz respeito, apenas, à obrigatoriedade de indenizar pelos danos decorrentes da indenização da degradação ambiental. Com efeito, a dimensão desse princípio é mais ampla, uma vez que consideram a internalização dos custos sociais e incorporam as externalidades negativas.

Na sequência tem-se o princípio da cooperação, previsto no art. 225 da CF/1988. (Constituição, 1988), no qual determina ao poder público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e as futuras gerações. O Estado moderno, denominado estado de justiça social, divide o poder com seus cidadãos - por princípio de cooperação -, admitindo uma participação efetiva da sociedade na formulação e na execução das políticas públicas.

Imediatamente, menciona-se o princípio do Usuário- Pagador, surge da realidade fática que em razão dos recursos serem limitados, a apropriação deles, por parte de determinadas pessoas físicas ou jurídicas, desencadeia o dever de oferecer à coletividade uma contrapartida, ou seja, o direito a uma compensação. Tal situação ocorre, porque a produção e o consumo desses recursos podem gerar degradação ou escassez, esse ônus não cabe a coletividade pagar. Segundo o magistério de Paulo Affonso Leme Machado (2010), o princípio do usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar os custos necessários à sua utilização.

Em seguida, o Princípio da Garantia do Desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado, é uma resposta a constatada necessidade da busca de um equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental, sendo certo que a questão fundamental é inserir a pauta ambiental como parte das políticas públicas, não analisada isoladamente, mas como parte integrante do processo global de desenvolvimento sustentável. Nas palavras de José Adércio Leite Sampaio (2003, p.47) o desenvolvimento sustentável “consiste no uso racional e equilibrado dos recursos naturais, de forma a atender às necessidades das gerações presentes, sem prejudicar o seu emprego pelas gerações futuras.” Isto é, usar de maneira equilibradas os recursos naturais, para atender as necessidades da sociedade atual sem comprometer a sobrevivência das futuras gerações.

Sendo certo que, a importância desse princípio consiste em situar a defesa do meio ambiente no mesmo plano de importância que outros valores econômicos e sociais protegidos

pelo ordenamento jurídico. Por isso, surge a necessidade de buscar a conciliação entre diversos valores igualmente relevantes para o desenvolvimento sustentável.

Em relação a temática de desenvolvimento sustentável, Cristiane Derani menciona que:

Um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que devem ser ajustados numa correlação de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico. Na tentativa de conciliar a limitação dos recursos naturais com o ilimitado crescimento econômico, são condicionadas à consecução do desenvolvimento sustentável mudanças no estado da técnica e na organização social (DERANI, 2001, p. 118)

Logo depois, tem-se os princípios da precaução e da prevenção. O Princípio da Precaução está presente no Princípio 15 da Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, implantada no Rio de Janeiro, em 1992, que declara o seguinte:

De modo a proteger o meio ambiente, o Princípio da Precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (RIO DE JANEIRO, 1992)

O Princípio da Precaução é capaz de agir e programar medidas eficazes e economicamente viáveis, não impondo à estagnação. Além do mais, tal princípio tem como objetivo impedir o dano ambiental, ainda que sua ocorrência futura seja incerta, ou seja, sua aplicação deriva do fato de não se saber, ao certo, quais as consequências e reflexos que determinada conduta poderá gerar ao meio ambiente, por incerteza ou imprevisibilidade.

No tocante ao Princípio da Prevenção, pode esclarecer neste conceito a ideia da existência de um perigo antevisto e comprovado, o qual deve ser evitado. Na prevenção o nexo causal entre a conduta e o dano ambiental encontra-se cientificamente comprovado ou é facilmente previsível.

Tal princípio está previsto nas duas Cartas de Princípios da Organização das Nações Unidas, estabelecidas na Conferência de Estocolmo, de 1972, e na Conferência do Rio de Janeiro, de 1992. Presumir impactos e prevenir suas consequências negativas firmam a razão do Princípio da Prevenção. Disposto no licenciamento ambiental, no qual permite ao Poder Público alinhar as atividades fundamentando o conhecimento, o projeto e o ordenamento territorial, verificando que as intenções devem ser avaliadas e configuradas à decisão governamental (MACHADO, 2003). Isto posto, evidencia a importância desse instrumento.

Diante disso, os princípios da precaução e prevenção permitem que a Administração Pública se antecipe à lesão ambiental e realize condutas atinentes à prevenção do dano, permitindo uma maior efetividade na proteção ao meio ambiente. Como também, são fundamentais para guiar a tomada de decisões e ações no campo do Direito Ambiental, visando a minimização de riscos ambientais e à promoção de práticas mais sustentáveis.

Ademais, o Princípio da Supremacia do Interesse Público na Proteção do Meio Ambiente em relação aos Interesses Privados, em síntese é um princípio geral do direito público moderno, para Dirley da Cunha Júnior (2019), este princípio exalta a superioridade do interesse da coletividade, estabelecendo a prevalência do interesse público sobre o interesse particular, como condição indispensável de assegurar e viabilizar os interesses individuais.

Nesse sentido, o jurista Paulo Roberto Pereira de Souza (2016), consagra que o bem jurídico tutelado em matéria ambiental é a vida, o objeto sobrepõe-se ao sujeito, impondo-se a prevalência do interesse público como um verdadeiro marco para a garantia da vida com qualidade. E acrescenta que, embora não seja determinada a prevalência do interesse por sua natureza pública ou privada, mas em decorrência da determinação constitucional, a proteção do meio ambiente deve prevalecer sobre os interesses individuais. Em decorrência do fato que a preservação ambiental está intrinsecamente ligada a condição essencial para própria existência da vida em sociedade, conseqüentemente para a manutenção do exercício pleno dos direitos individuais dos particulares.

2.2 Aspectos do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil

Gomes Alessandro afirma que até o início dos anos de 1980, não existia em nosso ordenamento pátrio uma legislação de proteção do Meio Ambiente, com exceção da Constituição federal de 1946, que fez menção sobre o direito ambiental ao estabelecer a competência da União para legislar sobre a proteção da água, das florestas, da caça e pesca. Até então existia escassas regulamentações com ordenamentos relativos à água e florestas, com fins de proteção econômica.

Realidade essa, que começou a ser alterada a partir da Declaração do Meio Ambiente, adotada na Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo no ano de 1972, onde surgiu o direito fundamental à preservação do Meio ambiente e o direito à vida. Ressalta-se que no Brasil, no início da década de 70, o Meio Ambiente era garantido por disposições comuns, como preceitua Alessandro. Contudo, o alinhamento de pressões externas e internas, motivado por

fatores sociais, econômicos e políticos, contribuíram para a retomada das discussões iniciadas em Estocolmo com aplicações voltadas para o território brasileiro.

Nesse ínterim, nasceu em 1981 o conceito jurídico do meio ambiente, presente na Lei Federal nº 6.938/81, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Solange Teles da Silva afirma o seguinte :

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece a definição legal de meio ambiente: "*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*" (art. 3º, inc. I da lei federal nº 6.938/81). Tal definição considera o meio ambiente como tudo aquilo que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, não se limitando, portanto, apenas a vida humana. Trata-se de um conceito que pode ser interpretado de forma abrangente. (SILVA, 2010, p.171)

Conforme afirma Almeida (2017), foi a partir dessa lei que surgiu a visão protecionista, com atribuição das responsabilidades para aqueles, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado que, de forma direta ou indireta, promovam a degradação ambiental. Em 1988, a Constituição Federal, foi enfaticamente generosa com o meio ambiente, dando mais corpo a proteção ambiental, dedicando-lhe um capítulo próprio, o capítulo vi, que trata do meio ambiente, especificamente o artigo 225.

O sistema constitucional atual no país, em matéria ambiental, é tido como um dos mais avançados do mundo, estando cristalizado a tutela do meio ambiente entre as mais importantes preocupações do constituinte. Sendo a própria constituição que, de modo explícito, ordena que é obrigação do Poder Público defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A constituição da República, no art. 225, declara que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL. Constituição, 1988).

Demonstrando assim uma evolução no tratamento do meio ambiente, qual seja, passou de um bem de ninguém, para um bem jurídico tutelado, um macrobem de titularidade difusa, como preceitua Felipe Braga Netto (2019). Nessa conjectura, a constituição de 1988, no seu artigo 225, consagrou o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito fundamental.

Nesse sentido Solange Teles da Silva, afirma que o direito fundamental ao meio ambiente implica em dois aspectos, quais sejam:

[...]em primeiro lugar afirma o valor do meio ambiente para assegurar a dignidade humana. O fundamento da constitucionalização do direito ao meio ambiente é a

própria dignidade da pessoa humana, das gerações presentes e futuras. De maneira mais abrangente é possível afirmar que o fundamento da consagração de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é a dignidade da vida em todas as suas formas. Trata-se de assegurar a continuidade da vida no planeta, fundada na solidariedade humana no tempo e no espaço; em segundo lugar, o direito ao meio ambiente é transformado em norma constitutiva fundamental da ordem jurídica, meio necessário para que o indivíduo e a coletividade, ambos possam desenvolver todas as suas potencialidades e enfim, para que a vida social possa ser conduzida para alcançar o desenvolvimento sustentável. (SILVA,2010, p.172)

Logo, a Carta Magna em seu art. 225, fixou os princípios gerais em relação ao meio ambiente, destacando os princípios da precaução e prevenção, e estabeleceu no terceiro parágrafo, com o intuito pedagógico, que além das obrigações de reparar o dano causado, nas atividades lesivas ao Meio Ambiente, os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, ficariam sujeitos às sanções penais e administrativas. Dessa maneira, conforme o art. 225:

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, Constituição, 1988).

Assim como, estabelece que a responsabilidade penal não se dirigia somente para as pessoas físicas, agora também alcançava as pessoas jurídicas. Também em 1988, regulamentando o que estabelecia a Constituição Federal, veio a Lei 9605 (BRASIL,1988), a que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aos praticantes de crimes e infrações contra o Meio Ambiente. A Carta Magna trouxe medidas e providências cabíveis tanto à União como aos Estados e municípios e que se destinam a assegurar a efetividade do Meio Ambiente equilibrado, presentes nos incisos I a VIII do art. 225.

Nesse ínterim, verifica-se a existência de deveres explícitos e especiais que foram inseridos nos parágrafos do art. 225 da Constituição Federal. É certo que incumbe ao Poder Público a realização de medidas previstas no parágrafo 1º, como por exemplo, a definição de espaços territoriais protegidos, podendo mencionar as Reservas Legais e as unidades de conservação (UC). Ressalta-se que a Constituição determina a alteração desses espaços de modo a permitir exclusivamente por leis, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art.225, § 1º, III), tratando-se de um dever de não degradar esses espaços e de preservar suas característica.

Posteriormente, destaca-se que o art. 225 da Constituição Federal de 1988 pressupõem a soberania nacional ao demonstrar que os destinatários do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado são todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País. Vê-se nas palavras de Fiorillo (2015):

[...] Portanto, quando a Constituição Federal define o bem ambiental como de uso comum do povo, estabelece que o povo tem possibilidade de utilizá-lo, mas jamais de fazer dele uma estrutura de propriedade. Esse é um tema que tem de ficar absolutamente claro, porque o bem ambiental não é de ninguém; ao mesmo tempo, este tem, para cada brasileiro e estrangeiro residente no País, o seu valor essencial e fundamental. (FIORILLO, 2015, p. 120)

Outrossim, um importante mecanismo de proteção e gestão ambiental, trazido pelo art. 225 da Constituição Federal, foi a obrigatoriedade do estudo prévio do impacto ambiental. Complementa Solange Teles da Silva:

Dentre os instrumentos de proteção e gestão ambiental, o estudo prévio de impacto ambiental fundado em uma óptica eminentemente preventiva busca servir de apoio à decisão pública, auxiliar a concepção de projetos bem como identificar medidas de atenuação ou compensação dos impactos negativos do projeto. A Constituição Federal de 1988 consagrou a obrigatoriedade do estudo prévio ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, prevendo a sua publicidade (art. 225, § 1º, IV). (SILVA, 2010, p.182).

Por iguais razões, a constitucionalidade da proteção do meio ambiente, trazida pela Constituição de 1988, propiciou que leis e novas normas importantes saíssem da teoria e ganhassem vida na prática, podendo destacar a Lei das Águas de 1988 (BRASIL, 1988), com a criação de comitês de gerenciamento de bacias.

Portanto, o Meio ambiente passou a ser tratado de maneira inédita no art. 225 da Carta Magna, tornando-se um direito fundamental de todos, bem de uso comum do povo, e essencial à qualidade de vida, como também, expressa que é dever da coletividade a defesa e proteção para as presentes e futuras gerações.

2.3 Análise da lei nº 6.938/81 - A Política Nacional Do Meio Ambiente (PNMA)

A lei de nº 6.938 de 1981 (BRASIL, 1981), que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, é tida como um marco inicial de uma política ambiental pública efetiva no país. Menciona-se que o diploma legal foi integralmente incorporado pela Constituição de 1988, não encontrando óbice a sua recepção, assim como trouxe conceitos de alta relevância, tal como o conceito de meio ambiente em seu art. 3º, I.

Acrescenta Luiz Henrique Morais de Lima sobre a lei de nº 6.938/81 o seguinte:

Tal lei estabeleceu os objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos da PNMA, bem como instituiu o Sisnama, composto pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, além das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. (LIMA, 2009, p.27.)

A Política Nacional do Meio Ambiente em seu artigo 2º tem como objetivo “ [...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar,

no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana[...]” (BRASIL,1981). Ou seja, busca o desenvolvimento sustentável conjuntamente com preservação do patrimônio ambiental.

Nesse íterim, ainda em seu art. 2º determina que o objetivo da lei para ser implementado deverá observar os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL,1981).

Assim como, em seu art. 3º da PNMA, traz conceitos importantes como, meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais.

Veja-se:

- I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;
- II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;
- III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 - a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989). (BRASIL, 1981).

No art. 4º da PNMA, estabelece os seguintes objetivos:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; (Vide decreto nº 5.975, de 2006)

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981).

Em síntese, o objetivo da PNMA é de regulamentar as várias atividades que envolvam o meio ambiente, para que haja preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, tornando favorável a vida, assegurando à população condições propícias para seu desenvolvimento social e econômico. Esses objetivos para serem atingidos, devem ser orientados por princípios, fundamentais na busca da proteção ambiental

Assim sendo no art. 9º da citada lei, estabelece os instrumentos da política nacional do meio ambiente.

Reparar-se:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
- XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
- XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989).
- XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006). (BRASIL, 1981).

Os Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente mencionado no artigo 9º da Lei n.º 6.938/81 são os Padrões de Qualidade, o Zoneamento Ambiental, a Avaliação de Impacto Ambiental, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. No tocantes aos padrões de qualidade ambiental, envolve a gestão dos componentes do meio ambiente, que são a qualidade do ar, das águas e dos padrões de ruído.

Em relação ao instrumento do zoneamento ambiental, José Afonso da Silva pontua que seria um instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo. Sendo certo que o zoneamento consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, no primeiro caso, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; e no segundo dividindo o território do Município em zonas de uso. Foi sempre considerado, nesta segunda acepção, como um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal, configurando um Plano Urbanístico Especial.

O licenciamento ambiental, previsto na PNMA, consagrou-se como um importante instrumento de gestão por meio do qual a administração pública controla empreendimentos e atividades efetivas, ou potencialmente poluidoras e que possam causar a degradação ambiental.

É importante mencionar que, após a edição da PNMA, foram desenvolvidos outros instrumentos voltados à política nacional do meio ambiente, tais como a auditoria ambiental, gerenciamento costeiro, gerenciamento de recursos hídricos e a avaliação ambiental estratégica, como aponta Luiz Henrique de Moraes de Lima (2009).

Por fim, é importante mencionar que o art.14, § 1º da PNMA, foi inovador ao trazer a previsão de que o Ministério Público da União e dos Estados para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Constatar-se:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (BRASIL,1981).

Complementa Luiz Henrique Morais de Lima:

Uma importante inovação da PNMA foi a previsão de que o Ministério Público da União e os dos Estados passariam a ter legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. Tal atribuição foi bastante ampliada a partir da Lei da Ação Civil Pública, de 1985.(LIMA, 2009, p. 31).

Assim, após 40 anos da edição da lei do PNMA, observa-se que ainda há dificuldades para a implementação de todos os mecanismos previsto nesse dispositivo legal, como aponta Marcos Bruno Xavier Valadão:

O Brasil possui uma legislação ambiental consistente, mas que enfrenta dificuldades na implantação e cumprimento das leis. Foram observados longos períodos para a implementação dos instrumentos previstos na PNMA, bem como a desatualização da legislação diante das modificações ocorridas nos setores produtivo, ambiental e tecnológico desde a aprovação da lei.” (VALADÃO e et al, 2022, p.12.)

Não obstante, mesmo com os avanços presentes na Constituição de 1988 no que se refere à constitucionalização da efetividade das normas ambientais e ao fortalecimento das normas infraconstitucional, Freitas (2005) afirma que elas ainda não lograram alcançar seu potencial.

Por sua parte, Krell assinala:

Um aspecto fundamental do estudo do Direito Ambiental é a eficácia das suas normas, distinguindo-se entre a eficácia jurídica, como potencialidade da norma jurídica ser aplicada aos casos concretos, e a eficácia social, isto é, a sua adequação em vista da produção concreta de feitos reais na sociedade. Esta também é chamada de efetividade, que significa o desempenho concreto da função social do Direito através da materialização dos preceitos legais no mundo dos fatos. Uma boa parte das leis ambientais brasileiras (ainda) não expressa um “querer coletivo” ou “inclinações dominantes no seio da coletividade [...] possuindo, desse modo, validade formal, mas não eficácia espontânea” e, conseqüentemente, só logra ser cumprida de maneira compulsória. [...] Em outras circunstâncias, pode ser mais fácil para os opositores de uma lei evitar sua implementação do que sua promulgação, especialmente quando os partidários do status quo possuem poderes políticos e econômicos suficientes para abafar reformas legais no nível administrativo. (KRELL, 2004,p.89-90).

Para que de fato ocorra uma eficácia social das normas ambientais, será necessário que a sociedade apresente um “ querer coletivo”, tornando-se consciente da importância do desenvolvimento sustentável para a manutenção da própria humanidade.

3 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

No capítulo anterior, foram abordados aspectos gerais sobre o direito ao meio ambiente, inicialmente com a exposição dos conceitos doutrinários até a análise da proteção constitucional do meio ambiente trazida pelo art. 225 da Constituição Federal. Além disso, abordaram-se aspectos da lei de nº 6.938/81, que visa efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por conseguinte, o presente capítulo será destinado a abordagem da atuação dos Tribunais de Contas na proteção ambiental.

3.1 Aspectos Preliminares do Tribunal de Contas: conceito, aspectos históricos e funções

3.1.1 Conceito

A Constituição de 1988, consagrou a teoria do sistema de freios e contrapesos, que consiste no controle do poder pelo próprio poder, em que pese cada poder ter autonomia para exercer sua função, haverá um controle pelos outros poderes. É em decorrência do sistema de freios e contrapesos, que o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo e uma de suas áreas de atuação é no financeiro.

Fernandes (2012), pontua que o controle financeiro concretizado pelo poder Legislativo recai sobre o próprio órgão e sobre os demais poderes, uma vez que a ele cabe a aprovação das despesas e as estimativas de receitas consignadas nas leis orçamentárias. A este respeito, além de controlar a legalidade dos atos, o Legislativo também faz controle de mérito segundo aspectos da economicidade, fidelidade funcional e resultados.

O Tribunal de Contas é um órgão previsto na Constituição Federal de 1988, o qual surgiu como auxiliar do poder Legislativo na práxis do controle financeiro das atividades de gestão pública. É pertinente mencionar que apesar de auxiliá-lo, não está subordinado a nenhum poder, gozando de autonomia, inclusive tem a função de julgar as contas do próprio poder legislativo.

Nesse sentido, Alanna Maria Lima Silva aduz que:

É no exercício do controle financeiro das atividades realizadas pela gestão pública que surge o Tribunal de Contas na condição de auxiliar do Legislativo. No entanto, apesar de auxiliá-lo e fazer parte de sua estrutura, não está a ele subordinado, nem exerce mero assessoramento, e sim, executa uma função constitucionalmente delineada. (SILVA, 2016, pag. 169-170).

Em síntese, o Tribunal de Contas é um órgão que tem como função principal fiscalizar e controlar as contas públicas. No Brasil existem Tribunais de Contas em nível federal, estadual e municipal. Eles são compostos por ministros ou conselheiros indicados por autoridade política

e nomeados após a aprovação pelo Poder Legislativo. Esses órgãos têm autonomia e independência em relação aos demais poderes, sendo responsável por fiscalizar a gestão dos recursos públicos em todas as esferas de governo.

3.1.2 Aspectos históricos

A gênese dos Tribunais de Conta, aludem a origem das instituições superiores de controle, remontando, em alguns sistemas políticos, a vários séculos.

Nessa senda, preceitua Franco:

Assim, toda a administração colonial portuguesa conhecia instâncias que cuidavam da racionalização e do controle da administração de recursos. Desde o século XIII, a Casa dos Contos era responsável pelo controle financeiro. Ela foi substituída, em 1761, pelo Erário Régio, instituído no decorrer das Reformas Pombalinas para modernizar a administração colonial (FRANCO, 1994, p.92.).

Ademais, uma etapa relevante, nessa afirmação do controle como função específica, é a criação de instituições independentes de execução administrativa, voltadas quase que exclusivamente ao controle financeiro-patrimonial.

Além disso, só foi no século XIX que o controle financeiro teve uma grande relevância, Bruno Wilhelm Speck (2000, p. 25), afirma que “foi no século XIX, que a preocupação com o controle financeiro tomou a dimensão que resultou na criação de instituições específicas em muitos países, porém com competências limitadas, e nem sempre independentes, para o exercício do controle financeiro.” À vista disso, o controle financeiro antes do século XIX era uma matéria postergada na vida pública.

Ainda segundo o autor, instituições superiores de controle não somente têm uma longa tradição, como também em alguns sistemas políticos apresentam uma relativa estabilidade na sua configuração, integrando-se e adaptando-se aos mais diversos sistemas administrativos e políticos.

No tocante ao Brasil, a Constituição de 1824, não conhecia qualquer instituição superior de fiscalização, apenas atribuía ao ministro das Finanças a responsabilidade pela apresentação do balanço sobre as receitas e despesas, como também determinava à Câmara o direito de examinar a administração passada e dos abusos nela introduzidos. Desse modo, conforme descreve o art. 37 da Constituição de 1824, “exame da administração passada e dos abusos nela introduzidos.” (BRASIL. Constituição, 1824). Em vista disso, as preocupações eram voltadas principalmente a otimizar o uso dos recursos públicos.

Durante os 65 anos de vigência da Constituição de 1824, de um lado houve o enfoque principal do controle financeiro, era voltado ao excesso de despesas, uma vez que os administradores regularmente gastavam mais do que o orçamento prévio para as suas respectivas pastas. Por outro lado, não havia o cuidado em limitar o poder dos responsáveis políticos, pois não foram incorporados mecanismos de fiscalização dos agentes políticos.

Nessa senda, preceitua Bruno Wilhelm Speck:

[...] a racionalização e o controle das despesas públicas foram temas constantes durante o Império. O levantamento do assunto por integrantes do governo, as justificativas e preocupações demonstradas, bem como a configuração básica dos modelos institucionais propostos, indicam que a proposta surgiu mais de preocupações gerenciais em otimizar e racionalizar o uso dos recursos públicos do que do cuidado liberal em limitar o poder dos responsáveis políticos. (SPECK, fls. 40, 2000).

Por meio do decreto de Rui Barbosa em 1890, foi criado o Tribunal de Contas. A Constituição de 1891 na qual Rui Barbosa era ministro das Finanças da República, incorporou definitivamente o Tribunal de Contas.

Bruno Wilhelm Speck (2000) ressalta que o Tribunal de Contas, de maneira geral, se adaptou sem grandes modificações internas a um sistema político caracterizado por mudanças profundas, como a passagem do Estado liberal para o Estado desenvolvimentistas, a partir dos anos 30, e o abandono desse modelo, desde os anos 80.

A Carta Magna de 1891, em seu art. 89, refere-se a nova instituição nas palavras de Campanhole da seguinte maneira:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros desse Tribunal serão nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença. (CAMPANHOLE e CAMPONHELE, 1989, p. 52).

O modelo adotado no Brasil, implementado por Rui Barbosa, trouxe grandes inovações do Tribunal de Contas, como a incorporação do controle prévio. Nesse modelo, era previsto o registro das despesas junto ao tribunal antes que elas fossem efetuadas, assim como a nova instituição de controle ganhou amplas garantias de independência, desempenhando, com certa autonomia, funções em apoio à administração e ao Legislativo ao mesmo tempo.

Bruno Wilhelm Speck (2000) aponta que as características básicas do Tribunal de Contas presentes na Primeira República, não apresentou grandes modificações durante mais de meio século. Demonstrando assim, a manutenção do estado atual, impossibilitando uma ampliação da atividade fiscalizatória.

Nas palavras do autor são as seguintes:

1) a instituição teria status constitucional; 2) seus membros seriam selecionados pelo Executivo e pelo Legislativo em conjunto; 3) esses membros teriam amplas garantias vinculadas ao seu cargo; 4) as decisões seriam tomadas de forma colegiada; 5) o Tribunal julgaria as contas dos administradores; 6) a instituição relataria ao Legislativo sobre a execução financeira do governo; e 7) o Tribunal teria a função de registrar previamente as ordenações de despesas dos administradores, para que elas se tornassem efetivas. (SPECK, p. 43, 2000.)

A Constituição de 1934 (BRASIL. Constituição, 1934), introduziu de maneira explícita o dever de prestar contas, como se observa em seu art. 60 que definiu explicitamente a responsabilidade do ministro das Finanças em encaminhar as contas ao Congresso. Dessa forma introduziu um novo mecanismo reforçando a atividade fiscalizatória.

Nesse sentido, a Carta Magna de 1934 fixou a obrigatoriedade da sua prestação, assim como definiu a prerrogativa do Congresso em julgar as contas do governo. No qual a partir dessa data, o chefe do executivo federal, apresenta as contas anualmente, para serem apreciadas pelo Tribunal de Contas, estes por sua vez encaminham um parecer ao Legislativo.

Nessa senda, preceitua Bruno Wilhelm Speck:

Somente a introdução explícita do dever de prestar contas, na Constituição de 1934, mudaria esse quadro. Ela fixou a obrigatoriedade da prestação de contas, quando a Constituição de 1891 somente havia falado em responsabilidade pela probidade da administração. Igualmente, estabeleceu o direito do Congresso em julgar as contas do governo, onde a Constituição anterior mencionava vagamente a tomada das contas. A partir dessa data, o presidente apresenta as contas anualmente, para serem apreciadas pelo Tribunal de Contas. Este, por sua vez, emite um parecer para o encaminhamento ao Legislativo. De fato, o governo apresentou contas pela primeira vez em 1935 — referentes ao exercício do ano anterior — e, a partir dessa data, o TCU emite anualmente um parecer. (SPECK, p. 60, 2000)

A Constituição autoritária de 1937, representou um retrocesso, pois retirou do novo texto constitucional a obrigatoriedade do governo em prestar contas. Adicionalmente, o presidente ganhou atribuições legislativas de exceção, o que possibilitou que ele aprovasse as próprias contas por meio de decretos.

Ademais, com a redemocratização, a partir da Constituição de 1946, tornaram-se elementos constitucionais a obrigatoriedade da apresentação de contas, assim como o dever do Tribunal em dar um parecer prévio sobre as contas e a competência do Congresso em julgá-las. No caso da não apresentação das contas, ou da sua rejeição pelo Congresso, o presidente estaria sujeito a processo por crime de responsabilidade.

Em síntese, da constituição de 1891 até a Constituição de 1967, o Tribunal de Contas não apresentou grandes mudanças em relação às suas atribuições básicas desde a sua fundação.

Dessa forma, houve manutenção dos mecanismos de fiscalização, inviabilizando a inovação e o progresso.

Nesse sentido, durante a década de 60, ocorreram mudanças profundas na sistemática do controle externo, uma vez que o governo militar tinha um projeto de reforma econômica com viés desenvolvimentista. Fazia parte desse projeto uma considerável reforma administrativa e financeira, com impacto evidente sobre os órgãos de controle. Na medida que, um dos pilares da reforma implementada pelo governo militar, consistia no fortalecimento do poder executivo na sucessiva limitação do espaço dos outros poderes.

Nessa senda, preceitua Bruno Wilhelm Speck:

Instituições como o Legislativo e o Judiciário, que no seu conjunto e através da cooperação e do controle mútuo deveriam contribuir para a definição do bem comum, reduziram-se ao status de forças secundárias, fortalecendo o peso do Poder Executivo. Este, por sua vez, assegurou sua posição utilizando poderes excepcionais, como foi o caso do Ato Institucional nº 5. (SPECK, p. 68, 2000).

Os Tribunais de Contas, sofreram a mesma deterioração institucional, uma vez que o impacto técnico da reforma administrativa, implementado pelo governo militar, implicou na abolição do sistema de registros prévios das despesas. Assim como na introdução de uma nova modalidade de controle por meio de fiscalização e a adoção de um sistema de controle interno, desvinculando tanto da administração como do Tribunal de Contas.

No entanto, como compensação a esse meio de controle global por meio do registro, os Tribunais adquiriram um novo instrumento de fiscalização: a inspeção ou auditoria. AFFONSO (2004), explica que as investigações e auditorias *in loco* poderiam ser elaboradas, pelos respectivos corpos técnicos. A lógica não deveria mais ser de um controle global de todas as despesas, agora o instrumento de fiscalização por meio de auditorias passaria a ser seletiva.

E por fim, uma terceira mudança ocorreu nos Tribunais de Contas, o qual consistiu na introdução de um sistema de controle interno, que tinha como objetivo a fiscalização das despesas dos administradores. Essa mudança, representou um significativo avanço nos mecanismos de fiscalização.

Nesse sentido, a Constituição de 1967, por um lado limitava explicitamente o controle externo pelo Tribunal de Contas aos critérios da lisura contábil e da legalidade das despesas. Em sentido contrário, ampliava os critérios do controle a serem aplicados por esses órgãos de supervisão interna da própria administração, incluindo os aspectos da eficiência e eficácia. No entanto, a Constituição de 1967(BRASIL. Constituição ,1967), prescrevia que o Tribunal de

Contas estava autorizado a ordenar a correção. Caso a administração não atendesse a esse requerimento, a autoridade do Tribunal seria limitada, porque a sustação da execução do ato, para a qual ele estava autorizado, poderia ser contrariada pelo presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional. A remessa da decisão às instâncias políticas do Executivo e do Legislativo nas circunstâncias assinaladas, que caracterizavam as relações entre esses dois poderes durante o regime militar, deixava claro o esvaziamento da independência do controle.

Com o âmbito de domínio limitado, e a função do controle concomitante vinculada ao desigual jogo de poder entre Legislativo e Executivo durante o governo autoritário, é compreensível que o Tribunal não desenvolvesse as novas atribuições de fiscalização através das auditorias e inspeções. Visto que, esses instrumentos encontraram-se tolhidos, uma vez que eram mecanismos democráticos.

Com a abertura democrática na década de 1980, e especialmente a partir da Constituição da República de 1988, ocorreram grandes mudanças em relação à definição do Tribunal de Contas. Notoriamente a retirada do poder do chefe do executivo federal em cancelar vetos do Tribunal, assim como a rejeição das representações do Tribunal junto ao Congresso Nacional por meio do modelo de decisão por decurso de prazo.

A Carta Magna de 1988 ampliou a definição do rol dos incluídos na fiscalização pelo Tribunal de Contas, como também definiu claramente a responsabilidade daqueles para prestarem contas ao órgão. Nesse sentido, as constituições anteriores mencionam de maneira genérica o rol dos incluídos para a fiscalização, como se pode observar na Constituição de 1934 “administradores e/ou responsáveis por bens e valores públicos” (BRASIL. Constituição, 1934). A novidade foi a complementação trazida pelo parágrafo único do art. 70, nestes termos:

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, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL. Constituição, 1988).

Uma segunda alteração trazida pelo texto constitucional de 1988, foi a ampliação dos critérios de controle, uma vez que, a autorização contida nas constituições anteriores a de 1988, trazia apenas os critérios financeiro e contábil. Na Carta Magna vigente, esses critérios foram ampliados, incluindo a legalidade, legitimidade e economicidade.

Nesse sentido é o que dispõe o art. 70, caput da Constituição Federal de 1988:

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. (BRASIL. Constituição, 1988).

E por fim, uma terceira modificação que o texto constitucional trouxe foi na composição dos Tribunais de Contas. A primeira alteração consistiu na prerrogativa do Congresso Nacional de indicar dois terços dos membros dos Tribunais de Contas, sem designação prévia pelo presidente. O terço restante sendo de indicação do chefe do Poder Executivo Federal, sendo que, os candidatos indicados pelo Presidente terão que ser aprovados pelo Senado Federal. Além disso devem preencher requisitos como idade, idoneidade moral e dois entre três membros indicados pelo Presidente devem vir dos próprios tribunais, conforme preceitua a Carta Magna.

Nesse ínterim é o que dispõe o art. 73, § 1º e 2º:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 122, de 2022)

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional. (BRASIL. Constituição, 1988.).

Com a introdução de critérios para a seleção dos ministros do Tribunal de Contas, o constituinte almejava diminuir a subjetividade das escolhas, assim como a descentralização das indicações pelo poder executivo. Nesta conjuntura, a Constituição permite ao presidente da República escolher três dos nove ministros, desses três, dois precisam ter vínculo com carreiras de Estado, enquanto o outro não precisa ter esse vínculo. E os outros seis escolhidos pelo Congresso Nacional, não precisam ter vínculo com carreiras de Estado.

Isto posto, ainda está presente a subjetividade nas escolhas dos ministros dos Tribunais de Contas. Diante de um quadro, por imposição constitucional, apenas dois membros do TCU são oriundos de carreiras de Estado, a Corte de Contas, passou a ter uma conotação

essencialmente política. Por efeito disso, para alterar essa estrutura, está em tramitação no Congresso Nacional a PEC 50/2019 prevê que a escolha de novos ministros do Tribunal de Contas da União será feita a partir de listas que contenham apenas nomes de auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU.

3.1.3 Funções

A Constituição Federal de 1988, na Seção IX que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, em seu artigo 71 determina as competências do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, o Tribunal de Contas é um órgão responsável pela fiscalização da gestão financeira e patrimonial dos entes públicos, incluindo entre as suas principais funções o controle externo das contas públicas.

Conforme preceitua a Constituição de 1988 em seu art. 71 caput, I ao XI:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I- apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de ser recebimento;

II- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...];

IV- realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário**, e demais entidades referidas no inciso II;

[...];

VI- 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;

VII- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, **sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas**;

VIII- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

[...];

X- sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. (BRASIL. Constituição, 1988, grifo nosso).

Outrossim, a Constituição Federal, em seu art. 71, também prever como funções das Cortes de Contas, a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal, para exercer funções na administração direta e indireta, bem como a legalidade das concessões previdenciárias. Some-se a isto o dever de fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais, no qual a União participe do capital social.

Por sua vez, por imposição de comando constitucional o órgão de controle externo, deverá nos casos em que se verificar ilegalidades em contratos, assinar prazos para que o órgão ou entidades adote as providências necessárias. Como também, representar ao poder competente as irregularidades ou abusos apurados, por meio das fiscalizações realizadas.

Assim sendo, o Tribunal de Contas tem como função principal o controle externo das contas públicas, ou seja, verificar se as contas do governo estão sendo gerenciadas de forma adequada e transparente. Nesse sentido, o controle externo é uma atividade realizada por órgãos independentes e imparciais, como o Tribunal de Contas, que possuem a competência legal de fiscalizar a administração pública, visando a prevenção de irregularidades, desvios, fraudes e outras práticas lesivas ao patrimônio público.

Dessa forma, a função de controle externo do Tribunal de Contas é fundamental para garantir a transparência, a probidade e a legalidade na gestão dos recursos públicos, bem como para assegurar a responsabilidade dos gestores públicos por eventuais irregularidades. O presente Tribunal, possui uma série de instrumentos para o exercício da função de controle externo, como a realização de auditorias, inspeções, análises de contas, fiscalização de obras e serviços públicos, entre outras atividades que permitem a verificação da legalidade e da eficiência na gestão dos recursos públicos.

Assim, a função de controle externo exercida pelo Tribunal tem como objetivo principal garantir que os recursos públicos sejam aplicados de maneira adequada, com foco no bem-estar da sociedade e no desenvolvimento do país. Além de verificar as contas públicas, o Tribunal de Contas também avalia a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão, como contratos, licitações, compras e investimentos.

No controle de legalidade dos atos administrativos, o Tribunal verifica se os atos praticados pelos gestores públicos estão em conformidade com as leis, normas e princípios que regem a administração pública. O controle de legalidade pode ser tanto de forma preventiva, antes da realização do ato administrativo, quanto de forma concomitante ou posterior, após a realização.

O Tribunal de Contas pode, por exemplo, verificar se as despesas realizadas pelo gestor público estão de acordo com o orçamento previsto. Bem como, avaliar a legalidade do processo de licitação, se observou os princípios constitucionais como a imparcialidade, entre outros.

Nessa senda, preceitua Alanna Maria Lima Silva:

O controle de legalidade, conforme decorre da nomenclatura, funda-se no confronto dos atos praticados pela Administração Pública com a lei, trata-se de abordagem calcada no princípio da legalidade que rege o agir administrativo. De acordo com o princípio da legalidade, a atuação da Administração está vinculada ao ordenamento jurídico, considerado enquanto sistema cuja centralidade reside na Constituição[...]. (SILVA, 2016, p.174).

No tocante ao controle de legitimidade, o supracitado tribunal, visa assegurar o respeito aos direitos e garantias fundamentais previstos no texto constitucional, bem como aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dessa forma, o controle de legitimidade exercido pela Corte de Contas contribui para a garantia da transparência e da responsabilidade na gestão dos recursos públicos, além de assegurar o respeito ao erário.

Em relação ao controle de legitimidade Gomes descreve:

O Tribunal de Contas tem permissivo constitucional para adentrar no mérito dos atos administrativos com o propósito de avaliar “se determinado investimento público é justo ou injusto, conveniente ou inconveniente, oportuno ou inoportuno”, bem como se houve “conformação do objeto do ato fiscalizado com os padrões minimamente exigíveis pela sociedade para se ter como adequada, ou ao menos aceitável, a decisão administrativa tomada no plano concreto”. (GOMES, 2008. p. 46-49.)

O Tribunal de Contas, também atua na emissão de pareceres prévios sobre as contas dos gestores, que devem ser apresentados ao Legislativo para fins de apreciação e aprovação. No que diz respeito ao controle de economicidade, a Corte de Contas, atua como órgão de fiscalização, no qual avalia se os recursos públicos estão sendo utilizados de forma mais racional e mais ampla possível.

Outra função da corte, consiste na aplicação de sanções em caso de irregularidade na gestão pública, no qual o presente órgão, tem o poder para aplicar sanções aos gestores responsáveis, com multas, suspensões de direitos políticos e até mesmo a instauração de processos criminais.

Conforme descreve a Carta Magna em seu art. 71, VIII:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

VIII-aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. (BRASIL. Constituição ,1988).

Destarte, o citado órgão também tem a função de orientar os gestores públicos sobre as melhores práticas de gestão financeira e patrimonial, visando a melhoria da eficiência e efetividade dos serviços públicos. Diante de tudo que foi exposto, observa-se que a atual vocação constitucional dos Tribunais de Contas não está adstrita apenas à verificação formal de atos e contratos, e sim, abrange o controle de resultados.

3.2. O Tribunal de Contas e a possibilidade de fiscalização do patrimônio ambiental

Diante de tudo que foi exposto no item anterior, conclui-se que o Tribunal de Contas é um órgão responsável pela fiscalização da gestão financeira e patrimonial dos entes públicos. Nessa seara, afasta qualquer interpretação que limite a atuação desta corte a um mero controle sob aspectos formais, contábeis e aritméticos. Contudo, uma interpretação extensiva que prestigie a vocação constitucional voltada a avaliar o desempenho da gestão pública e das próprias políticas públicas.

A determinação constitucional para a atuação das Cortes de Contas em benefício da proteção do meio ambiente decorre do comando expresso no caput do art. 225 da Lei Maior. Na previsão legal, o meio ambiente ecologicamente equilibrado passa a ser considerado um patrimônio público, cuja defesa e preservação são de responsabilidade do poder público, com a finalidade de não prejudicar as futuras gerações.

Dessa forma, o Tribunal de Contas tem um papel fundamental na proteção do patrimônio ambiental, que é um bem público que deve ser preservado e conservado para as presentes e futuras gerações.

Nessa senda, conforme magistério de Gomes:

Quando se fala em patrimônio público, muitos ainda têm a visão ultrapassada de que tal conceito apenas engloba os bens e valores em sentido estrito, não fazendo menção ao meio ambiente. Acontece que o meio ambiente deve integrar; para todos os fins, o conceito de patrimônio público, ensejando, da mesma forma, uma fiscalização tão ou mais rigorosa e aprofundada do que a fiscalização tradicionalmente efetuada com relação aos demais bens e valores públicos [.] É neste contexto que se inserem os Tribunais de Contas, como titulares da competência para verificar a aplicação dos recursos públicos, não somente no que se refere ao aspecto contábil-legalista, mas da eficiência, eficácia e efetividade com que esses recursos são aplicados, se estão sendo revertidos para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e se o meio ambiente está sendo preservado ou transformado de forma racional. (GOMES, 2008, p. 140).

Nesse ínterim, uma das principais funções do Tribunal de Contas é fiscalizar as ações dos gestores públicos, verificando se os recursos estão sendo utilizados de maneira adequada e em conformidade com as leis e normas ambientais. Do mesmo modo, é analisado se estão

empregados para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, buscando assim a eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos.

Em concordância com esse entendimento, preceitua Queiroz:

A competência constitucional dos Tribunais de Contas, no qual o meio ambiente se inclui, pressupõe o dever de exercer a fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos, não apenas no que se refere ao aspecto legal e contábil, mas à eficiência, eficácia, e efetividade com que esses recursos são aplicados. (QUEIROZ, 2011, p.248).

O fortalecimento da fiscalização ambiental por parte do citado órgão, consiste na promoção de ações mais efetivas de fiscalização, com a finalidade de evitar irregularidades e promover o cumprimento das leis e normas ambientais. Isso inclui o acompanhamento das ações dos órgãos responsáveis pela gestão ambiental e a avaliação do impacto ambiental das políticas públicas

Além disso, o Tribunal de Contas também pode realizar auditorias ambientais para avaliar o desempenho das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, identificar possíveis irregularidades e recomendar medidas corretivas. Nobrega Marcos (2011), destaca que as auditorias são importantes instrumentos para promover a transparência da gestão pública e dos programas realizados pela Administração pública.

Alanna Maria Lima Silva, no tocante ao dever da realização das auditorias afirma que:

A CF/88 franqueia aos Tribunais de Contas “a possibilidade de realizarem auditorias de gestão ambiental, outorgando-lhes competência que é não só possibilidade, como dever institucional e de valor inestimável” no sentido da efetivação das políticas públicas ambientais. (SILVA, 2016, p. 182).

Araújo (2008) conceitua auditoria como a realização de um comparativo entre a realidade concreta e as previsões abstratas, cujas conclusões são consignadas em relatório. A auditoria no âmbito da administração pública, nas palavras do autor (2008, p.15) significa: “a obrigação de todo administrador governamental de prestar contas à sociedade de como utiliza os recursos que lhe são confiados para serem administrados em favor da coletividade, de forma fiel, justa, objetiva e transparente”. Em suma, busca analisar a legalidade, eficiência e eficácia no gerenciamento e aplicação dos recursos públicos, tendo como finalidade o bem estar e progresso da sociedade.

Lima (2009), por sua vez, destaca que enquanto instrumentos de controle de gestão ambiental a serem utilizados pelas instituições controladoras, se fazem presentes a auditoria ambiental de conformidade; auditoria ambiental de natureza operacional; e auditoria ambiental de desempenho operacional; além da avaliação ambiental de programa.

A auditoria ambiental de conformidade é definida por Queiroz nos seguintes termos:

O foco é a análise do cumprimento de políticas, diretrizes, regras, procedimentos, etc., estabelecidos por normas instituídas ou não pelo órgão ou entidade responsável pela ação investigada. Assim, deve-se avaliar se o que foi estabelecido, que se constitui no critério de auditoria está sendo adotado. (QUEIROZ, 2011, p.255).

Nesse sentido, a auditoria ambiental de conformidade, buscar avaliar de forma objetiva evidências quanto ao cumprimento das metas. Assim como, verifica se o objeto está em conformidade com as normas aplicáveis identificadas como critérios.

A Auditoria Ambiental de Natureza Operacional tem por objetivo:

Tem o objetivo de avaliar os resultados alcançados pela gestão ambiental. Assim, consiste na avaliação sistemática da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de providências relativas à preservação do meio ambiente, por meio da prevenção da degradação ambiental ou da reparação da mesma. (Id. Ibid., p.256).

Diante do exposto, a auditoria ambiental de natureza operacional, aprecia os resultados obtidos no manejo da gestão ambiental. No qual, verifica se os princípios como eficiência, eficácia e efetividade, entre outros, foram observados na adoção de medidas, tanto para a prevenção da degradação ambiental, quanto para a reparação da mesma.

Já no tocante a finalidade da auditoria ambiental de Desempenho Operacional, pode ser assim definido:

Tem por finalidade examinar a ação governamental quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia. A análise deve levar em conta não só o uso dos recursos ambientais, como também a gestão dos recursos, humanos, materiais, financeiros, etc., utilizados na realização da gestão ambiental. (Id. Ibid., p.256).

A auditoria ambiental de desempenho operacional, apresenta como finalidade a análise das ações governamentais, sob a perspectiva dos princípios da eficiência, eficácia e economicidade. Assim como, deverá incluir na verificação a gestão dos recursos humanos, materiais, financeiros e os recursos ambientais, utilizados na realização da gestão ambiental.

Ademais, embora os Tribunais de Contas não possuam competência para a formulação de políticas públicas ambientais, podem apontar as áreas ineficientes e ineficazes, recomendado que sejam alteradas ou otimizadas. É nesse contexto que os relatórios conclusivos das auditorias podem servir sobremaneira aos órgãos incumbidos das políticas públicas ambientais, direcionando suas ações preventivas e/ou repressivas.

Nesses termos, Mendonça (2011), esclarece que os resultados das auditorias, podem servir no sentido de fornecerem elementos de prova irrefutáveis para a propositura de ação popular e ação civil pública. Podem, inclusive, substituir o inquérito civil público empreendido

pelo Ministério Público preliminarmente à propositura da ação civil pública, com vistas a proteger o meio ambiente.

Em complementação, Gomes (2008) afirma que por meio das conclusões alcançadas pelas fiscalizações, é possível que a Corte de Contas proponha a modificação das políticas ambientais. A finalidade consiste em aumentar em eficiência, eficácia e economicidade, ou que sejam compatibilizadas com outras políticas públicas ambientais.

Outra forma pelo qual o Tribunal de Contas pode atuar na proteção patrimonial é por meio da aplicação de penalidades que descumprem as leis e normas ambientais. Essas penalidades podem incluir multas, proibição de contratação com o poder público, responsabilidade civil e criminal.

Assim como, a egrégia corte deve atuar com rigor na aplicação de penalidades aos gestores públicos que descumprem as leis e normas ambientais, visando coibir práticas ilegais e promover a proteção do meio ambiente.

Nessa senda, preceitua Alanna Maria Lima Silva:

Além da competência para fiscalização da questão ambiental, os Tribunais de Contas, conforme seu desenho constitucional, dispõem dos mecanismos necessários para garantir a imperatividade de suas decisões. Nesse sentido, os Tribunais de Contas podem: (i) realizar auditorias e inspeções em seus jurisdicionados, nestes incluídos os três Poderes; (ii) fixar prazo para que seus jurisdicionados ajustem-se aos comandos legais, adotando as providências indicadas pela Corte de Contas; (iii) aplicação de multa proporcional ao dano causado ao erário aos responsáveis, nos casos de despesas realizadas fora dos comandos legais; (iv) possibilidade de sustar os atos impugnados, caso não sejam adotadas as medidas determinadas, sendo tal fato comunicado ao Legislativo. (SILVA, 2016. p. 183).

Assim sendo, a política do Tribunal de Contas na proteção ambiental deve estar pautada na transparência, efetividade e na busca pela sustentabilidade. Algumas diretrizes que podem orientar essa política, além das já citadas, consiste na participação da sociedade; transparência na gestão pública e incentivo à sustentabilidade.

A participação da sociedade em questões ambientais deverá ser fomentada pelo Tribunal de Contas, por meio de audiências públicas, consultas populares e outras formas de consulta e interação com a população. Como também, o Tribunal deve exigir transparência nas informações sobre a gestão dos recursos públicos destinados à proteção ambiental, incluindo a divulgação de relatórios de desempenho e prestação de contas das atividades realizadas.

O Tribunal de Contas deve incentivar a adoção de práticas sustentáveis nos órgãos públicos e nas empresas que prestam serviços ao governo. Isso inclui a promoção da eficiência

energética, da redução do consumo de água entre outras. Como também deve promover a capacitação dos agentes públicos envolvidos na gestão ambiental, visando garantir a qualificação técnica necessária para a implementação das políticas públicas de forma eficaz e eficiente.

Em resumo, a política do Tribunal de Contas na proteção do patrimônio ambiental deve ser guiada pelos princípios da transparência, eficiência, efetividade e sustentabilidade, visando garantir a proteção do meio ambiente e a promoção do bem estar da população.

Em conclusão, a Corte de Contas, tem um papel importante na proteção do patrimônio ambiental, garantido a transparência na gestão dos recursos públicos, o cumprimento das leis e normas ambientais e a aplicação de penalidades aos gestores públicos que descumprem as normas e prejudiquem o meio ambiente.

3.2.1 Acórdãos dos Tribunal de Contas em matéria ambiental

A atuação dos Tribunais de Contas em questões ambientais, especialmente na defesa do patrimônio ambiental e das políticas públicas ambientais, pode ser observada na análise de alguns dos seus acórdãos. À vista disso, em abril de 2020, foi feito um relatório da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com a ong WWF, intitulado “A atuação do Tribunal de Contas da União em matéria ambiental,” em que foram analisados acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) referentes a essa temática.

Desta forma, versando sobre informações das unidades de conservação, em decorrência da solicitação realizada pelo Congresso Nacional, têm-se o Acórdão 1840/2007- Plenário do TCU:

[...]o TCU determinou a realização de inspeção no ICMBio para esclarecer as falhas apontadas pela imprensa no processo de criação da Reserva Extrativista de Cassurubá, na Bahia. O TCU relatou irregularidades na elaboração de estudos técnicos, ausência de indicação de alternativas locais para os setores produtivos atingidos por UCs, ausência de estimativa de custos para implantação das UCs, e falta de informações inteligíveis à população. (WANG, Daniel; VALLE, Raul; PINTO, Luís, 2020, p.32).

Por sua vez, retratando a fiscalização de órgãos de proteção ambiental, têm se o acórdão 1239/2006- Plenário do TCU, que evidencia a importância deste órgão para essa função. Veja-se:

[...]discute relatório de auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar a atuação do Ibama em Rondônia. A equipe de auditoria da Secex/RO analisou questões relativas às ações de controle (fiscalização, monitoramento e licenciamento [...])A fiscalização do TCU identificou supostas deficiências e concluiu que o IBAMA local não daria o efetivo controle sobre a área em que está situada a Floresta Nacional do Bom Futuro (UC) e de sua Zona de Amortecimento (ZA), não garantindo, portanto,

sua proteção e segurança. [...] Foram feitas recomendações aos órgãos envolvidos para que fossem promovidas as ações necessárias, tais como: a elaboração de plano de fiscalização periódico; a promoção de eventos no sentido de conscientizar a comunidade acerca da importância da conservação da Floresta Nacional do Bom Futuro; e a dotação da Administração da Unidade de Conservação dos recursos orçamentários, financeiros, humanos e de infraestrutura. (Id. Ibid, p. 36-37).

No tocante, a instituição e delimitação de Área de Preservação Permanente, é relevante o Acórdão 1257/2019- Plenário do TCU, no qual tratou de auditoria operacional para avaliar a gestão de segurança sob responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnos) e da Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codesvasf), em que discutiu de forma incidental o Código Florestal. Veja-se:

[...]constatou-se a não conclusão da instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios das barragens, nos termos definidos na Lei Federal 12.651/2012, bem como da implantação de regime de proteção e de manutenção da vegetação situada nas referidas áreas de proteção, conforme o art. 7º da mesma lei. De acordo com o TCU “é oportuno reiterar a relevância das matas ciliares como mecanismos de manutenção de serviços ambientais, de garantia de sobrevivência da avifauna local, além da conservação da própria qualidade hídrica do reservatório.” Embora não fosse uma questão estritamente ambiental, havia uma preocupação do TCU com relação à ausência de definição legal da área de segurança a jusante dos barramentos para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes. [...]O TCU recomendou ao Dnos a adoção de providências para a conclusão da instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios e para a conscientização da sociedade quanto à importância da sustentabilidade das manutenções para a segurança de barragens. Também recomendou a diversas comissões do Legislativo mudanças no marco legal para definição/delimitação da área de segurança a jusante dos barramentos para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes para salvaguardar vidas humanas em caso de possíveis acidentes. (Id. Ibid., p.25).

Por fim, o Acórdão 1942/2015- Plenário teve por base auditoria operacional para avaliar a governança do solo em áreas rurais e florestais no Brasil. Observa-se:

[...]o relatório de auditoria concluiu, entre outros pontos, que a legislação sobre o tema é vasta e pouco integrada, além de haver vasta gama de instituições governamentais dispersas e sem clara delimitação de funções. Ademais, os dados disponíveis sobre a ocupação do território e à capacidade de uso dos solos não são completamente confiáveis, o que dificulta seu uso para políticas públicas ligadas à conservação do solo e da água. No acórdão, o plenário, com base no relatório de auditoria produzido pela área técnica, emitiu recomendação ao Conselho Deliberativo do Programa Bem Mais Simples Brasil para que incluísse entre os seus trabalhos a simplificação e agilização do Cadastro Ambiental Rural, previsto nos art. 4º, § 6º, inc. IV, art. 12, § 3º, art. 15, inc. III, § 2º e art. 29 do Código Florestal. O Tribunal também recomendou ao Ministério do Meio Ambiente, responsável pela gestão e implementação do ZEE, CAR, Programa Produtor de Água, Programa Bolsa Verde e Programa de Combate à Desertificação que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desenvolvesse indicadores de desempenho que abranjam todas as fases do ciclo das políticas públicas. (Id. Ibid., p.22).

Em suma, os acórdãos analisados evidenciam a atuação do Tribunal de Contas em questões ambientais, especialmente na defesa do patrimônio ambiental e das políticas públicas ambientais. Nesse sentido, a Egrégia Corte, por meio dos seus relatórios de auditorias, faz

recomendações e determinações, para o poder público, objetivando a preservação do patrimônio ambiental e o devido cumprimento da legislação.

4 ESTUDO DO CASO PINHEIRO: ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO CASO DA MINERADORA BRASKEM

No capítulo anterior, foi analisada a atuação dos Tribunais de Contas na proteção do patrimônio ambiental. Inicialmente foram realizadas uma análise conceitual e histórica da evolução dos Tribunais de Contas desde a Constituição de 1824 até a Carta Magna de 1988. Assim como foram abordadas as funções constitucionais do Tribunal de Contas, com especial atenção ao que se refere à proteção ambiental e por último um estudo de acórdãos dos Tribunais de Contas. Por conseguinte, o presente capítulo será destinado a uma análise crítica da atuação dos Tribunais de Contas na proteção ambiental do caso Pinheiro.

4.1 Petroquímica Braskem e sua atuação em Alagoas: levantamentos históricos e a tragédia no Pinheiro

No site oficial da Braskem, há uma definição sobre o seu perfil como uma empresa global com unidades industriais localizadas no Brasil, Estados Unidos, Alemanha e México. É considerada líder na produção de resinas termoplásticas resinas polietileno (PE), polipropileno (PP) e policloreto de vinila (PVC) nas Américas e 6ª maior petroquímica do mundo. Assim como, líder mundial em biopolímeros de PE a partir de matéria-prima renovável e é a maior produtora de PP na América do Norte e líder na produção de PE no México. Sua criação data de agosto de 2002 pela integração de seis empresas da Organização Odebrecht e do Grupo Mariani (Copene, OPP, Trikem, Proppet, Nitrocarbono e Polialden), a Braskem originou-se como a petroquímica líder na América Latina.

A Braskem é a única petroquímica integrada de primeira e segunda geração de resinas termoplásticas no Brasil. Sua produção é focada nas resinas polietileno (PE), polipropileno (PP) e policloreto de vinila (PVC), além de insumos químicos como eteno, propeno, butadieno, benzeno, tolueno, cloro, soda e solventes, dentre outros. Utiliza como matérias-primas renováveis o etanol e resíduos pós-consumo, como matérias-primas não renováveis: o petróleo bruto/ nafta; o gás natural/ Etano; o propeno e o sal.

Atualmente, é a maior produtora de resinas termoplásticas nas Américas e a maior produtora de polipropileno nos Estados Unidos, apresentando uma receita líquida em 2021 de US\$ 19,6 bilhões de dólares.

4.1.1 Mineradora Braskem: atuação em Alagoas

Conforme informações disponíveis no site oficial da Braskem, a empresa Salgema iniciou a extração de sal-gema em Alagoas, no ano de 1976, para a produção de dicloroetano na fábrica localizada no Pontal da Barra-Maceió.

No ano de 1996, a petroquímica Salgema passou a se chamar Trikem. Em 2002, a Trikem se fundiu com outras empresas do setor e fundou a Braskem, que incorporou as operações existentes em Alagoas. Em 2012, a Braskem inaugurou sua fábrica de PVC no Polo Industrial de Marechal Deodoro, cidade vizinha a capital (Maceió), e se tornou a maior produtora deste polímero nas Américas.

4.1.2 Mineradora Braskem: A origem do sismo de terra

O primeiro abalo sísmico registrado na capital Alagoana é datado de 1954, conforme Centro de Sismologia da Universidade de São Paulo. No entanto, foram registrados outros tremores de terra na região, contudo não foram dadas a devida atenção por parte dos moradores da região afetada, por não causar danos materiais significativos.

No dia 15 de fevereiro de 2018, após intensas chuvas, com registro de 62 mm no pluviômetro do Farol, que abrange o bairro do Pinheiro, em Maceió/AL, verificou-se o aparecimento de uma fissura na localidade, com aproximadamente 283 metros, além de outras rachaduras em vias e imóveis da região.

No mesmo contexto, no dia 3 de março de 2018, foram registrados 54 mm de chuva no período de uma hora, no referido bairro, além de um sismo (tremor de terra) de 2,4 mR (Escala Richter – Rede Sismográfica Brasileira), às 14h30, horário local, que foi sentido por moradores dos bairros do Pinheiro, do Mutange, do Bebedouro e do Farol. Os eventos em questão produziram danos significativos e aceleraram o aparecimento de inúmeras outras fissuras, trincas e rachaduras em edificações, ruas e passeios em uma área expressiva do bairro do Pinheiro, inclusive com a interdição de diversas moradias. Além disso, a Defesa Civil (Órgão responsável pela execução das ações de gerenciamento de riscos e de desastres) deu ordem de evacuação em relação a outras, impactando a vida de mais de mais de 55 (cinquenta e cinco) mil pessoas.

Nesse íterim, um estudo realizado pelo Serviço Geológico do Brasil – CPRM, em 2019, sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL), apontou como a causa para o fenômeno que ocorre nos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro a desestabilização das cavidades da extração de sal-gema. Observa-se:

É importante lembrar que foram levantadas nove causas a serem investigadas quando a sua possibilidade de representarem a causa-gatilho do fenômeno observado inicialmente no Pinheiro. Elas foram reunidas em quatro grupos. Dezenas de profissionais debruçaram-se na investigação de cada uma delas para avaliar a possibilidade que tinham de representar a causa-gatilho. Concluíram TODOS que os estudos apontam apenas a desestabilização das cavidades da extração de sal-gema como causa-gatilho. (p.38)

Nesse sentido, Calvacanti (2022), afirma que a tragédia socioambiental que ocorreu em Alagoas, comprova que a extração é uma atividade que impõe riscos intrínsecos na sua execução, apresentando o potencial de causar danos ao meio ambiente e a sociedade irreparáveis.

4.1.3 Mineradora Braskem: Ações adotadas pela Mineradora

Em janeiro de 2019, com o intuito de investigar a origem dos tremores de terra, a Braskem começou uma rodada de estudos de sonares, para avaliar as condições de todos os 35 poços de sal. Esse estudo tinha como objetivo, analisar as estruturas dos poços de sal, por meio do uso técnico de sonares.

Em abril desse mesmo ano, a petroquímica assinou o primeiro Termo de Cooperação (TC):

O TC1 leva em consideração as recomendações do Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e tem como principal ponto de atenção ações emergenciais para minimizar os impactos das chuvas no solo da região no bairro do Pinheiro. A Braskem doou equipamentos para o trabalho de monitoramento preventivo executado pela Defesa Civil. O TC1 também inclui as seguintes ações realizadas pela Braskem: recuperação de mais de 20 mil metros de vias no Pinheiro; inspeção e correção do sistema de drenagem pluvial e substituição de tubulações obstruídas; instalação de DGPS para monitorar movimentações no solo; implantação de estação meteorológica; instalação de uma sala de monitoramento na Defesa Civil.

Em maio de 2019, a Braskem interrompeu a extração de sal-gema e paralisou a operação da fábrica do Pontal da Barra. Ainda, de acordo com o site da Braskem (2023), na linha temporal apresentada, explicita-se que em novembro de 2019, a Braskem anuncia o encerramento definitivo da extração de sal em Maceió. Atendendo, portanto, a recomendação do Instituto de Geomecânica de Leipzig (IFG), na Alemanha, para a criação da área de resguardo em torno de 15 poços, com desocupação preventiva de cerca de 500 imóveis e a realocação de cerca de 1500 (mil e quinhentos) pessoas.

Como também, para atender aos moradores das áreas a serem desocupadas, a Braskem criou o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação, o qual inclui o pagamento de indenização por danos materiais e morais, o custeio das despesas com a mudança das famílias, além do apoio na busca do novo imóvel. Em dezembro, é aberta a Central do Morador, local que concentra o atendimento aos moradores e oferece apoio à desocupação. Também oferece suporte para os processos de regularização de documentos, abertura de conta bancária e recebimento dos auxílios-financeiros.

A empresa assinou em dezembro de 2019, o Segundo Termo de Cooperação (TC2):

O TC2 estende o trabalho de monitoramento aos bairros do Mutange e Bebedouro. O principal objetivo é ampliar e aperfeiçoar o monitoramento geológico da Defesa Civil e a segurança dos bairros. Para isso, a Braskem instalou equipamentos de monitoramento nos bairros e em torno dos poços de sal. Juntas, essas duas redes formarão um dos mais modernos conjuntos de monitoramento do país. Todos os dados coletados vão ser enviados em tempo real para o Centro Integrado de Monitoramento e Alerta da Defesa Civil de Maceió (Cimadec). O TC2 envolve, ainda, estudos de sísmica, doação de sismógrafos e apoio para pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) aprofundarem a análise dos dados obtidos com o monitoramento.

Em janeiro de 2020, a petroquímica assina o Terceiro Termo de Cooperação (TC3):

O TC3 indica a Defesa Civil Municipal (DCM) como responsável por todas as determinações de demolição dos imóveis. O órgão também tem a função de informar aos proprietários dos imóveis, condôminos e síndicos, sobre as ações de remoção, descaracterização ou demolição adotadas. E, de acordo com TC3, a contratação das empresas responsáveis por executar as ações fica a cargo da Braskem. Esse termo é resultado do Mapa de Setorização de Danos (hoje chamado de Mapa de Linhas de Ações Prioritárias) divulgado pela Defesa Civil em junho de 2019. Esse documento traz os bairros afetados por rachaduras e afundamento do solo, indicando as primeiras medidas a serem tomadas e sinalizando as áreas que deveriam ser desocupadas ou apenas monitoradas.

Em janeiro de 2020, é assinado um acordo entre as Defensorias Públicas do Estado e da União, os Ministérios Públicos Federal de Alagoas e a Braskem, para que sejam atendidos pelo Programa de Compensação e Realocação os moradores das áreas de risco de quatro bairros de Maceió, que estão no mapa de criticidade elaborado em junho de 2019 pela Defesa Civil. Assim como, foi assinado, em fevereiro deste mesmo ano, um acordo com o Ministério Público do Trabalho, para a construção de quatro escolas e programas de capacitação profissional e de empreendedorismo, em parceria com Sebrae, Senai e Senac.

No tocante ao Programa de Compensação Financeiro e Apoio à Realocação, segundo o balanço feito, até junho de 2020, 2300 (dois mil e trezentos) famílias foram realocadas para novos imóveis e mais de 1800 (mil e oitocentos) famílias da Ajuda Humanitária migraram para o programa da Braskem.

Segundo o site da Braskem (2023), na sua linha temporal, em 2020, o Termo de Acordo assinado entre as autoridades e a Braskem, em janeiro, recebe um aditivo que amplia a desocupação nos bairros do Pinheiro, Mutange, Bebedouro e Bom Parto. Essa ampliação considera a inclusão de 1918 (mil e novecentos e dezoito) imóveis localizados na área de criticidade 00 do novo mapa da Defesa Civil, que passa a integrar o acordo.

A empresa assinou em setembro de 2020, o Quarto Termo de Cooperação (TC4):

Assinado em setembro de 2020, estabelece a adoção de novas medidas para a segurança da população. Com isso, os bairros Pinheiro, Mutange, Bebedouro e Bom Parto passaram a contar com uma Brigada Dedicada para apoiar as ações da Defesa

Civil em situações emergenciais, além da instalação de um sistema de videomonitoramento, pórticos, sinais luminosos e cancelas em vias públicas. Previsto no TC4, o Centro de Acolhimento e Triagem (CAT) foi inaugurado em maio de 2021 e funciona como ponto de apoio aos moradores.

Em outubro de 2020, o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação faz o ingresso de cerca de 2 mil novos imóveis, identificados como Zonas F e G. A ampliação é definida em conjunto com as autoridades signatárias do Termo de Acordo para apoio à realocação nos bairros afetados pelo fenômeno geológico, com base na atualização do Mapa elaborado pela Defesa Civil e divulgado no final do mês de setembro. Em dezembro desse mesmo ano, o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação completa um ano com 8.515 famílias realocadas e mais de 2600 (dois mil e seiscentos) propostas de indenização aceitas, correspondendo a um percentual de quase 100%, mas precisamente 99.8% das propostas apresentadas pela Braskem foram aceitas pelas famílias.

Em dezembro, autoridades federais e estaduais e a Braskem assinam o segundo aditivo ao termo de acordo de janeiro, encerrando a Ação Civil Pública dos Moradores. O aditivo prevê a inclusão de cerca de 1200 (mil e duzentos) imóveis, chamados de Zona H, no Programa. Também entram no Programa todos os imóveis da área de criticidade 01 (área de monitoramento pela Defesa Civil).

É assinado, ainda, o acordo para a reparação socioambiental das áreas entre o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Estado de Alagoas e a Braskem. O acordo prevê a execução de medidas relacionadas à estabilização e monitoramento, para os próximos 5 anos, do fenômeno geológico e ações direcionadas à mitigação e reparação dos impactos ambientais, urbanísticos e sociais. Com os novos acordos, a ACP Socioambiental é extinta.

Em fevereiro de 2021, a Braskem reinicia a produção em sua unidade de Maceió (AL), que estava paralisada desde maio de 2019, e volta a produzir PVC e soda cáustica de forma integrada em Alagoas, utilizando sal adquirido de jazidas licenciadas do Chile. No mês de dezembro de 2021, o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação completa dois anos com quase 12 mil propostas apresentadas às famílias.

Já em janeiro de 2022, segundo informações do próprio site da Braskem, em sua Linha do tempo, foram iniciados os trabalhos de estabilização e drenagem da Encosta do Mutange. O objetivo é suavizar as inclinações do terreno, construir um sistema de drenagem o qual faça o direcionamento seguro da água das chuvas e plantar uma cobertura vegetal que irá ampliar a área verde de Maceió.

O Programa de Compensação Financeira, no fim de outubro de 2022, apresentou 18259 (dezoito mil e duzentos e cinquenta e nove) propostas anunciadas aos moradores das áreas de desocupação e monitoramento. No mesmo período, 16223 (dezesesseis mil e duzentos e vinte e três) propostas foram aceitas e 14711 (catorze mil e setecentos e onze) indenizações pagas.

Assim como, neste ano foi assinado pelo Município de Maceió, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Alagoas, Defensoria Pública da União e Braskem, o Termo de Acordo que dá início ao Projeto Integração Urbana e Desenvolvimento dos Flexais, cuja homologação ocorreu em 26 de outubro de 2022. Há previsão de medidas socioeconômicas para reverter a situação de ilhamento da região, pagamento de indenização para famílias, comerciantes e empresários e, ainda, transferência de verba ao Município para a realização de ações adicionais.

Finalmente, consta na linha temporal (2023), no site da Braskem, como última ação adotada pela empresa, no início de 2023 as atividades de terraplanagem e a implantação de um novo sistema de drenagem e plantio da cobertura vegetal que, além de contribuir para a estabilização do terreno, ampliará a área verde de Maceió. Medidas essas, direcionadas a recuperação da área afetada.

4.2 O poder-dever das diligências dos Tribunais de Contas no estado de Alagoas, em sede de controle da efetividade da legalidade, legitimidade e economicidade dos entes governamentais nas atividades de mineração da Braskem

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 75º, parágrafo único, prevê os Tribunais de Contas em nível, estadual e municipal e atribui no que couber as mesmas funções do Tribunal de Contas da União (BRASIL. Constituição, 1988).

Dessa forma, é constitucionalmente permitido ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, como órgão de controle externo, o controle da legalidade, legitimidade e economicidade das despesas realizadas pela administração pública. Vale ressaltar que, o referido controle tem a possibilidade de suscitar mais do que alterações pontuais, e sim, de avaliar todo o estado de implementação da política pública. Inclusive indicando as correções necessárias ao gestor público a fim de se alcançarem as finalidades pretendidas.

4.2.1 Tribunal de Contas do Estado de Alagoas

A Constituição do Estado de Alagoas, em seu art. 97, III e IV, prevê a possibilidade do Tribunal de Contas do Estado realizar inspeções e auditorias de natureza financeira e

orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da administração direta, indireta, fundacional pública. Assim como, no inciso V do mesmo artigo, determina que o Tribunal de Contas do Estado, deverá fiscalizar aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Município, assim como a instituições de qualquer natureza. Como também há previsão no art. 98 da Constituição Estadual da possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associações ou sindicatos denunciarem irregularidades da administração estadual e municipal, direta ou indireta, ao Tribunal de Contas do Estado. Esse comando constitucional sobre a realização de auditorias e inspeções, foi referendado na Lei Orgânica do TCE, em seu art.1º, VI.

In verbis:

VI — Realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa ou de Comissão Técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza financeira e orçamentária, contábil, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas unidades referidas no inciso II. (ALAGOAS, 1994).

Outrossim, a lei orgânica 1994, que dispõe sobre o TCE/AL, na seção II, prevê a possibilidade da aplicação de multa aos seus jurisdicionados. Sendo certo que as circunstâncias que ensejam a aplicação de multa, estão previstas no art. 48, desta lei.

In verbis:

Art. 48 — O Tribunal de Contas **poderá aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes** o valor da UPFAL aos responsáveis por: I — **contas julgadas irregulares** de que não resulte débito, nos termos do Parágrafo Único do art. 24 desta Lei; II— ato praticado com **grave infração à norma legal ou regulamentar** de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; III — **ato ilegal, ilegítimo** ou antieconômico, inclusive, **editais de licitação**, de que resulte, ou possa resultar, dano ao Erário; IV — não atendimento ao prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal; V — **obstrução** ao livre exercício **das inspeções ou auditorias determinadas**; VI — sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; VII— reincidência no descumprimento da decisão do Tribunal. (ALAGOAS, 1994, grifos nossos).

Depreende-se do exposto que atos praticados com grave infração a normas legais e regulamentares de natureza contábil, orçamentária, operacional e patrimonial. Assim como editais de licitação que causem danos ao erário público e por fim sonegação de informações em inspeções ou auditorias, podem dar causa à aplicação de multa ao responsável.

Nessa senda, o Regimento Interno da Corte de Contas em seu art. 179 e 180 define os objetivos das inspeções e auditorias. A primeira teria objetivos pontuais, já as auditorias seriam complexas e envolveriam a avaliação de resultados.

In verbis:

Art. 179 As inspeções visam a suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame, podendo ser determinadas pelo Presidente.

Art. 180 As auditorias terão por objetivo, propiciar conhecimento geral dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes do Estado e do Município, e avaliar suas operações, atividades e sistemas de gerenciamento e controle interno, bem como a execução e os resultados alcançados pelos programas de governo, devendo ser ordenadas pelo Plenário. (ALAGOAS, 2001)

O regimento interno do TCE/AL complementa essas informações no art. 182 (ALAGOAS, 2001), ao preceituar que a atividade que possa a vir a acarretar dano ao erário ou que se consubstancia em irregularidade grave. O Relator é autorizado a converter a auditoria ou inspeção em processo administrativo, por meio de despacho, fixando o prazo de 15 (quinze) dias para o responsável se pronunciar sobre os fatos apontados. O art. 185, estabelece que o Tribunal comunicará às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias, para que possam ser tomadas as medidas saneadoras.

No tocante às auditorias e inspeções, destacam-se duas resoluções. A primeira Resolução Normativa nº. 004/2008, a qual incluiu “a análise da defesa e preservação do meio ambiente nos procedimentos de auditoria no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas”. Nesse sentido, estabelece o art. 1º:

Art. 1º. Fica incluída a análise da defesa e preservação do meio ambiente nos procedimentos de auditoria e de inspeções a que aludem os artigos 179 e 180 do Regimento Interno desta Corte de Contas, quer sejam ordinária ou extraordinária, a serem realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, em todos os órgãos e entes sob sua jurisdição que desenvolvam atividades com potencialidade de ocasionar impactos ambientais, que atuem na fiscalização, no controle destas atividades, ou sejam responsáveis pelo estabelecimento de políticas públicas sobre o meio ambiente (ALAGOAS, 2008)

O art. 2º estabelece que a análise procederá a “verificação da existência de Licenciamento Ambiental nos empreendimentos realizados pela a Administração Pública, direta ou indiretamente.” Assim como, “a verificação das despesas públicas planejadas e em execução, considerando, também, suas consequências ambientais.” (ALAGOAS, 2008). Nesse sentido, observa-se o dever legal do TCE/AL, na verificação da existência das licenças ambientais e na análise das consequências ecológicas das despesas públicas, o qual demonstra a função desse órgão para a preservação do patrimônio ambiental.

A segunda resolução de nº1/2019 do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (ALAGOAS, 2019), incluiu a análise da defesa e preservação do meio ambiente nos procedimentos no âmbito da Corte de Contas do Estado de Alagoas. Nesse aspecto, reafirma a vocação do TCE de Alagoas, com a preservação do meio ambiente.

4.2.2 Tribunal de Contas do Estado de Alagoas e a Responsabilidade do IMA, do Ministério Público e SEMARH

O Estado de Alagoas, em 1975 criou o Órgão Ambiental de Alagoas por meio da Lei Estadual de nº 3.543 de 1975. Em 1988, mediante a Lei Estadual nº 4986 (ALAGOAS, 1988). Sofreu sua primeira modificação em “status” e tomou a forma de Autarquia Estadual, com personalidade jurídica de direito público, autonomia patrimonial, financeira e operacional passando a se chamar Instituto do Meio Ambiente. Em 2003, a partir da edição da Lei Delegada Nº 32, de 23 de abril de 2003 (ALAGOAS, 2003), criou e disciplinou a estrutura da Secretaria Executiva de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais – SEMARHN. O IMA passou a ter vinculação com esta nova secretaria, mantendo, entretanto, as suas características originais de Autarquia com autonomia administrativa.

Nesse sentido, as competências do IMA, estão descritas no art.4º, da Lei nº 4.986/1988:

4º - Compete ao IMA:

I - Promover, supervisionar e executar programas, projetos e atividades relacionados com a conservação, preservação, controle e melhoria do meio ambiente.

II - Acompanhar as transformações do meio ambiente, identificando e corrigindo as ocorrências que modifiquem ou possam modificar os padrões ambientais desejáveis à manutenção da saúde, segurança e bem estar da população.

III - Solicitar e avaliar estudos de impactos ambientais causados por atividades degradantes do meio ambiente.

[...]

V - Promover o zoneamento ecológico do Estado, identificando, caracterizando e cadastrando os recursos ambientais, com vistas à execução de uma política de manejo fundamentada em critérios ecológicos.

[...]

VII - Controlar, através de sistema de licenciamento, a instalação, a operação e a expansão de atividades poluidoras ou degradantes do meio ambiente.

VIII - Efetuar fiscalização, inspeção, vistorias e avaliações em estabelecimentos públicos ou particulares, cujas atividades causem ou possam causar poluição ou degradação do meio ambiente.

[...]

X - Aplicar penalidade aos infratores da legislação ambiental vigente do Estado de Alagoas, sem exclusão daquelas cujas aplicações compete a outros órgãos, na forma da lei.

[...]

Parágrafo único. Para consecução de sua finalidade, poderá o Instituto do Meio Ambiente - IMA celebrar contratos, convênios e ajustes com instituições públicas e privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais. (ALAGOAS, 1988, grifo nosso).

Nesse ínterim, por estar no rol das suas competências, o Instituto do Meio Ambiente-IMA/AL, participou diretamente de todo o processo de licenciamento ambiental e fiscalização deficientes que culminou com a desestabilização das minas de exploração de sal-gema da Braskem e com o desastre socioambiental apresentado.

Nessa senda, em 2006, O IMA concedeu à Braskem Licença Prévia nº 040/2006, além da Licença de Operação nº 203/2017, que renova a LO nº 92/2015, por meio da qual autoriza a empresa Braskem S.A a operar o Salmouroduto – transporte de salmoura (sal e água) nos dutos, bem como da Licença de Operação nº 157/2016 – IMA/GELIC, que renova a LO nº 166/2011, autoriza a empresa Braskem S.A a operar a Base da Unidade de Mineração.

Diante disso, as citadas licenças de operação, estariam vinculadas ao cumprimento de diversos fatores, como a apresentação do estudo do impacto ambiental, o qual não foi apresentado. É premissa legal do IMA/AL verificar o cumprimento desse pré-requisito, para que possa conceder a licença, no caso em tela, o IMA/ AL foi omissa no cumprimento da sua função institucional, concedendo as referidas licenças.

Nesse contexto, a Ação Civil Pública (ACP), nº 0806577-74.2019.4.05.8000 movida pelo Ministério Público Federal, ajuizada em 16 de agosto de 2019, aponta que o IMA foi omissa, pois não exigiu o Estudo de Impacto Ambiental para a concessão das licenças ambientais à referida empresa mineradora. Desse modo, a atividade de extração de sal-gema, ocorreu por quase 40 anos, período em que não foi realizada a devida fiscalização. Nesse sentido, estabelece a ACP:

Nesse contexto, realizando-se o cotejo entre os itens colacionados acima e o que ocorreu no caso concreto, resta claro que o IMA não cumpriu com suas obrigações legais de órgão ambiental, em relação à Braskem S.A., tendo em vista que concedeu as licenças à referida empresa mineradora, para atividade de extração de sal-gema, por quase quarenta anos, com exploração de mais de uma tonelada de sal-gema em cada mina, sem exigir o necessário Estudo de Impacto Ambiental – EIA! (ACP, 2019, p.211).

No tocante à Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos- SEMARH/AL, destaca que concedeu outorga do uso de recursos hídricos para exploração de água pela Braskem, para fins de utilização em sua atividade de mineração, conforme é descrito na ACP (2019, p.214). É necessário esclarecer que a mineradora usava em média 600 mil litros de água por dia, por um período de quase 40 anos, sem o devido acompanhamento pelos órgãos de fiscalização.

Dessa forma, não restam dúvidas sobre o desempenho insuficiente do IMA e da SEMARH/AL no que refere as suas competências para evitar a ocorrência da tragédia socioambiental nos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro. Como também, a omissão do Ministério Público do Estado de Alagoas, no exercício da sua função constitucional de proteger o meio ambiente, pois tem o dever de fiscalizar as funções administrativas dos órgãos que fazem parte da administração pública e que trabalham na defesa do meio ambiente.

Haja vista, as competências constitucionais do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas perscrutadas nesse trabalho, e a resolução nº004/2008, em seu art.1º e 2º, no qual prescreve a defesa e preservação do meio ambiente nos procedimentos de auditoria do tribunal, e a verificação da existência de licenciamento ambiental. Diante do exposto, fica claro a atuação insuficiente da Corte de Contas, como órgão de controle externo, no que se refere a fiscalização da atuação do IMA e da SEMARH/AL referente a Braskem.

Uma vez que o TCE/AL tem o poder-dever em sede de controle da efetividade da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos dos seus jurisdicionados na defesa do patrimônio ambiental do Estado de Alagoas. Sendo certo que, o Estudo de Impacto Ambiental, foi negligenciado pelo IMA para a concessão das licitações e pelo uso exacerbado dos recursos hídricos, outorgados pela SEMARH à Braskem. Por isso a Corte de Contas, tem o dever de instaurar auditorias, uma vez demonstrando a ilegalidade é preciso sustar o ato eivado de ilegalidade, as licenças, como prevê a Constituição, em conjunto com a aplicação de multa aos jurisdicionados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pretendeu entender a atuação dos Tribunais de Contas na proteção do Meio Ambiente, por meio da verificação histórica e conceitual das Cortes de Contas, tal como um estudo de normas constitucionais e infraconstitucionais da atuação do Tribunal de Contas. E uma breve análise da tragédia ambiental que ocorreu em Maceió, em especial no bairro do Pinheiro, assim como, discorrer sobre as medidas cabíveis que poderão ser adotadas pela Corte de Contas de Alagoas para responsabilizar as entidades omissas.

Para tanto, foi utilizado o método dedutivo, em que se partiu de uma análise geral, no caso em tela dos aspectos constitucionais do direito ao meio ambiente e das ações adotadas pelo Tribunal de Contas na preservação do patrimônio ambiental, para a particular, ou seja, as medidas que poderão ser tomados pelo TCE/AL no caso Pinheiro para responsabilizar as entidades omissas.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 foi inovadora ao dedicar o capítulo VI, ao meio ambiente, reconhecendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem comum do povo que carece de proteção constitucional, destaque esse nunca visto em toda história jurídica deste país. Desse modo, além do simbolismo das normas ambientais, erigiu deveres fundamentais para a defesa do patrimônio ambiental pelo poder público.

Por conseguinte, foi constatado que ocorreu uma importante mudança de atribuição das Cortes de Contas, inicialmente reduzidos a um mero controle financeiro e atualmente consagrada como um importante instrumento na defesa do patrimônio. Visto que o Tribunal de Contas para além de um órgão responsável pela fiscalização da gestão financeira e patrimonial dos entes públicos, apresenta uma vocação constitucional voltada à defesa do patrimônio ambiental. Como por meio da elaboração de relatórios, com objetivo de informar ao Poder Legislativo assuntos relacionados à proteção do patrimônio ambiental, e a adoção de recomendações aos seus jurisdicionados, como demonstrado na análise dos acórdãos do TCU.

Dessa forma, foi averiguado que é dever da Corte de Contas fiscalizar as ações dos gestores públicos, verificando se os recursos estão sendo utilizados de maneira adequada e em conformidade com as leis e normas ambientais. Assim como, é premissa do Tribunal realizar auditorias ambientais para avaliar o desempenho das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente e identificar possíveis irregularidades e recomendar medidas corretivas, assim como aplicar multa aos seus jurisdicionados pela violação do patrimônio ambiental.

Por conseguinte, diante dos comandos constitucionais do art. 225, da legislação infraconstitucional, e da resolução do TCE/ AL nº004/2008, em seu art.1º e 2º, no qual prescreve a defesa e preservação do meio ambiente nos procedimentos de auditoria do tribunal, e a verificação da existência de licenciamento ambiental. Respalda que o TCE/ AL tem o dever em sede de controle da efetividade da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos dos seus jurisdicionados na defesa do patrimônio ambiental do Estado de Alagoas.

Ao passo que, o Estudo de Impacto Ambiental, foi negligenciado pelo IMA para a concessão das licitações e pelo uso exacerbado dos recursos hídricos, outorgados pela SEMARH a Braskem, a Corte de Conta, tem o dever de instaurar auditorias, uma vez demonstrando a ilegalidade do ato, é preciso sustar o ato eivado de ilegalidade, as licenças, como prevê a Constituição, em conjunto com a aplicação de multa aos jurisdicionados.

Por outro lado, as medidas adotadas pela petroquímica para enfrentar a tragédia que ocorreu nos bairros da capital Alagoana (Maceió) como: o pagamento monetário de indenizações às milhares de vítimas, não têm a capacidade de reparar os danos morais aos lesionados. Assim como não consegue restaurar o patrimônio ambiental, dado que a natureza requer um lapso de tempo considerável para a sua recuperação, fica claro que estamos diante de uma tragédia imensurável.

Assim como, é importante ressaltar as ações insuficientes por parte do Ministério Público Estadual, na fiscalização dos órgãos do Estado de Alagoas que trabalham na defesa do meio ambiente. Como também a morosidade e ausência de uma vara especializada do Poder Judiciário de Alagoas, para julgar crimes ambientais com o nível de complexidade do caso narrado, o que pode implicar em impunidade.

Por fim, conclui-se que o desenho constitucional das Cortes de Contas, permite uma atuação para além do mero controle contábil e aritmético. Visto que são instituições voltadas ao controle da efetividade e eficiência das políticas públicas executadas pelo Poder Público, sendo certo que a atual vocação constitucional dos Tribunais de Contas não está adstrita apenas à verificação formal de atos e contratos, e sim, abrange o controle de resultados. Podendo ser um instrumento preciosíssimo na prevenção de tragédias similares à ocorrida no bairro do Pinheiro.

Em pesquisas futuras, pode-se aprofundar na análise das ações dos Tribunais de Contas na defesa do patrimônio ambiental. Assim como, estudar como os mecanismos que o Tribunal possui, podem corroborar na prevenção de tragédias ambientais.

REFERÊNCIAS:

A BRASKEM: Perfil e história. Braskem, 2023. Disponível em: <<https://www.braskem.com/perfil#1996>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL- n 0806577-74.2019.4.05.8000. **A responsabilização ambiental da empresa, com a recuperação da área degradada, bem como a adoção de uma série de medidas emergenciais, e a condenação por danos morais coletivos.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Pinheiro-ACP-Danos-Socioambientais-6577.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

AFFONSO, Sebastião Baptista. Evolução do controle externo. **Revista do TCU**, n. 99, p. 15-20, 2004.

ALAGOAS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Alagoas: **promulgada em 5 de outubro de 1989.** Maceió. Disponível em: https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/1989/2/2_texto_integral.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.

ALAGOAS. **Lei n. 4986, de 16 de maio de 1988.** Cria o Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas - IMA e adota outras providências. Disponível em: http://www.meioambiente.al.gov.br/legislacao/leis-estaduais/Lei%20nb0%204.986_88.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

ALAGOAS. **Lei n. 32, de 23 de abril de 2003.** Dispõe sobre a estrutura da Secretaria Executiva de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.meioambiente.al.gov.br/legislacao/leis-delegadas/Lei%20Delegada%20nb0%2032.03.pdf>. Acesso em: 24 out.2022.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Resolução n° 003/2001, de 19 de julho de 2001. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Alagoas: Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, 2001. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/view/documentos/Regimento-Interno.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. **Resolução n° 004/2008, de 02 de setembro de 2008.** Inclui a Análise da Defesa e Preservação do Meio Ambiente nos Procedimentos de Auditoria no Âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Alagoas: Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, 2008. Disponível em: [file:///C:/Users/DELL/Downloads/doc070820181622350000005b69c74b45b16%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/doc070820181622350000005b69c74b45b16%20(1).pdf). Acesso em: 24 out.2022.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. **Resolução n° 1/2019, de 26 de março de 2019.** Inclui a Análise da Defesa e Preservação do Meio Ambiente nos Procedimentos de Auditoria no Âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Alagoas: Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, 2019. Disponível em: [file:///C:/Users/DELL/Downloads/doc160720191626270000005d2dfab3e170a%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/doc160720191626270000005d2dfab3e170a%20(1).pdf). Acesso em: 24 out.2022.

ALMEIDA, A. N. , Kanieski, M. R., Soares, R. C. & Angelo, H. (2017). **Principais problemas na previsão e avaliação de impactos ambientais nos Estudos de Impacto**

Ambiental (EIAs): uma aplicação da análise de correlação canônica. Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, p. 31 -42.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional.** 4. ed. Rio de Janeiro: FGV. p. 15. ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à auditoria operacional. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 15.

BERTRÃO, Antonio F. G. **Unidades de uso sustentável e de proteção integral: diferenças, semelhanças e adequação na escolha.** In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (org). Tutela jurídica das áreas protegidas (Lei n. 9.985/2000). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 01-12, Paulo: Atlas, 2015.

BRAGA, Netto, Felipe Peixoto. **Novo Manual de Responsabilidade Civil.** Saraiva: Ed. JusPodivm, 2019. p. 816.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: **promulgada em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 125/2022.** Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edição Técnica, 2022. 160 p.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil: promulgada em 25 de março de 1824. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 15 de março de 1967. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em : 29 de set. 2022.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1988. Fixa normas sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI-3.540 MC. Juldaga prejudicada a ADI, por perda do objeto. Relator: Ministro Celso de Mello. Supremo Tribunal Federal- Inteiro Teor do Acórdão. 2021. p.7.

CALVACANTI, Renata Chagas. A relevância dos métodos autocompositivos: considerações sociojurídicas sobre o “Caso Pinheiro” em Maceió. 2022. 67 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)- Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo (Compilação). **Constituições do Brasil.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

CPRM- SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. Estudo sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL). Brasília, 2019.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max limonad, 2001. Direito Ambiental, 4 ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2000, p.46.

FERNANDES, J. U. Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 123-125.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FRANCO, António de Souza. **Os Tribunais de Contas de Portugal e da União Européia no contexto dos sistemas de controlo financeiro**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 25, n. 62, p. 78-126, 1994.

FREITAS, Vladimir Passos. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. Revista dos Tribunais de Contas São Paulo. 3a ed. rev., atual. e ampl., 2005.

GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 46-49.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de direito administrativo**. 17. Ed. ver. Ampl. e atual. Salvador: JusPODIVIM, 2019. 688 p.

KRELL, Andreas J. **Discrecionariiedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos 332 órgãos ambientais – um estudo comparativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

LIMA, Henrique Moraes de. **O Tribunal de Contas da União e o Controle Externo da Gestão Ambiental**. 2009. Tese (Doutorado em Programa de Planejamento Energético) - Universidade do Rio de Janeiro, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p.58.

Id. **Princípios gerais do direito ambiental**. In: _____. **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. cap. 1, 55-74 palheiros, 2010. p. 63.

MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de. **Tribunal de Contas e patrimônio ambiental – um novo paradigma de controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 68.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em Foco – Doutrina, Jurisprudência e Glossário**. 6. ed. São Paulo: RT, 2009.

NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 103-104

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

QUEIROZ, Marlon Rolim. **O Papel dos Tribunais de Contas no Controle da Gestão Ambiental**. Revista Controle – Vol. IX , n. 1, p.247-260, 2011.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 300.

SAMPAIO, José Adércio Leite, et. al. **Princípios de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2003.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: O papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político- administrativo do Brasil**. 21. Ed. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SILVA, Alanna Maria Lima. **O judiciário e os Tribunais de Contas no controle da inexistência dos planos de manejo: uma análise das áreas de proteção ambiental estaduais (APAs) alagoanas que não os possuem**. Maria da Graça Marques Gurgel. 2016. 268 f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Id. **Teoria Constitucional Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Solange Teles. **Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Avanços e Desafios**. Campinas, Sorocaba, v. 10, n. 1. P. 168-188. Disponível em: <http://file:///C:/Users/DELL/Downloads/51610-Texto%20do%20artigo-210251-1-10-20141114.pdf>. Acesso em: 20 de nov de 2022.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. **Os princípios do direito ambiental como instrumentos de efetivação da sustentabilidade do desenvolvimento econômico**. Revista Veredas do Direito, v. 13, n. 26, p. 289-317, mai./ago. 2016. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/705>. Acesso em: 05 de jan de 2023.

TERMOS DE COOPERAÇÃO. Braskem Alagoas, 2023. Disponível em: <<https://www.braskem.com.br/termos-de-cooperacao>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

VALADÃO, Marco Bruno Xavier et al. **Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente: como se encontram após 40 anos da promulgação**. Brasília: Research, Society and Developmen. 2022. ISSN: 2525- 3409. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i3.26262>. Acesso em: 15 nov de 2022.

VICENTE, Vinícius. **PEC em análise no Senado altera regras para escolha de ministros do TCU**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/16/pec-em-analise-no-senado-altera-regras-para-escolha-de-ministros-do-tcu>. Acesso em: 08 fev de 2023.

WANG, Daniel; VALLE, Raul Silva Telles; PINTO, Luís Fernando Guedes Pinto. **A atuação do Tribunal de Contas da União em matéria Ambiental: relatório de pesquisa**. São Paulo: FGV Direito SP.2020, p. 01-57. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/tcu_assinado.pdf. Acesso em: 28 mar de 2023.