

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS E A GOVERNANÇA AMBIENTAL

COURT OF AUDITORS OF THE AMAZONAS STATE AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

Artigo recebido em: 10/11/2025

Artigo aceito em: 9/2/2026

Marckjones Santana Gomes*

*Universidade Federal do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2456-6722>
marckjones.gomes@ufam.edu.br

Cássio André Borges dos Santos**

**Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2168-5363>
cadred@uol.com.br

Alcian Pereira de Souza**

**Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1139-5234>
alcian@uea.edu.br

Albfredo Melo de Souza Junior**

**Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5181-478X>
albfredo@uea.edu.br

Jeibson dos Santos Justiniano**

**Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-4538-0020>
jeibson.justiniano@gmail.com

Arlindo Corrêa de Almeida**

**Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-6346-3899>
arlindoalmeida1965@gmail.com

Jade Ponce de Leão Lima Almeida**

**Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-9899-1290>
jadeplla@gmail.com

Neuton Alves de Lima**

**Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-2638-0574>
nalima@uea.edu.br

Marco Aurélio de Lima Choy**

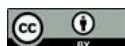
**Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-0459-5138>
mchoy@uea.edu.br

Tais Batista Fernandes**

**Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-0374-1712>
tbfbraga@uea.edu.br



The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

No presente artigo, pretende-se estudar de que forma o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) atua como órgão indutor da governança ambiental, nos âmbitos estadual e municipal, e avaliar se essa atuação proporciona benefícios ambientais para quem vive no Amazonas. Parte-se da abordagem dos conceitos de governança, no contexto da evolução e da consolidação da governança ambiental no Brasil e no mundo. Em seguida, examina-se como o TCE-AM, no seu mister de órgão de controle externo da Administração Pública, contribui (ou pode e deve contribuir) para a tutela da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por fim, apontam-se os sinais do aprimoramento da governança ambiental no Estado do Amazonas, a partir do atuar do TCE-AM, como órgão fiscalizador.

Palavras-chave: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Controle externo, Governança Ambiental.

Abstract

In the present article, the aim is to study how the Court of Auditors of the State of Amazonas (TCE-AM) acts as an inducer of environmental governance at both the state and municipal levels and to assess whether this role provides environmental benefits for the inhabitants of Amazonas. The approach begins with an examination of governance concepts within the context of the evolution and consolidation of environmental governance in Brazil and worldwide. Subsequently, it analyzes how the TCE-AM, in its role as an external control body of the Public Administration, contributes (or can and should contribute) to the protection of an ecologically balanced environment. Finally, it identifies the indicators of the enhancement of environmental governance in the State of Amazonas resulting from the TCE-AM's oversight activities.

Keywords: Court of Auditors of the Amazonas state. External Control. Environmental Governance.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a exploração econômica dos recursos no Brasil se deu em prejuízo do meio ambiente e, por conta disso, ainda persiste a ideia ultrapassada de que a preservação ambiental é um entrave ao desenvolvimento econômico. Isso explica o menoscabo com a preservação da Floresta Amazônica, relativamente à sua flora, fauna, bacia hidrográfica e solo; em que pese a consolidação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, previstas na legislação ambiental.

É nesse contexto que este estudo, com fundamento nas normas do direito ambiental, analisa de que forma o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) se transmuta em órgão indutor da governança ambiental nos âmbitos estadual e municipal, na medida em que faz o controle externo da atividade finalística dos órgãos públicos responsáveis pela preservação do meio ambiente, tais como as Secretarias Estadual e Municipais de Meio Ambiente, os Fundos de Meio Ambiente, o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) e a Fundação Amazonas Sustentável (FAS).

Nessa toada, fez-se um recorte epistemológico no sentido de delimitar este estudo à atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, como órgão fiscalizador da atuação finalística dos órgãos da Administração Pública, direta e indireta, do Estado e dos municípios, ante o atual cenário de degradação do bioma amazônico.

Daí por que este estudo correlaciona as teorias ambientais, que se refletem em normas constitucionais, legais e infralegais, e em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, com a jurisprudência do TCE-AM, com o intento de lançar luz sobre um tema atual e relevante, inevitável para a manutenção e a existência da maior floresta tropical do mundo, em meio à emergência climática que se vivencia em todo o planeta.

Nesse sentido, através da tarefa de fiscalizar a atuação finalística dos órgãos de meio ambiente estadual e municipal, o TCE-AM acaba por disseminar práticas de governança ambiental em todo o território do estado do Amazonas, promovendo a integração entre órgãos instituídos para preservação ambiental, inclusive nos municípios de pequeno porte.

Com efeito, divide-se este artigo em quatro capítulos, nos quais se discorre acerca das definições de governança, especialmente no que tange à ideia de governança ambiental no Brasil (e no âmbito global), correlacionada com as atribuições do Tribunal de Contas, como órgão de controle externo da Administração Pública estadual e municipal, relativamente à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesta pesquisa, adotou-se uma abordagem qualitativa, por meio do método analítico, que emprega a revisão bibliográfica como procedimento metodológico central. A pesquisa teórica, ou bibliográfica, se deu por meio da consulta a periódicos, coletâneas, teses, dissertações e livros. Foram utilizadas técnicas de pesquisa específicas das investigações teóricas e qualitativas. O procedimento para a construção dos dados envolveu um levantamento amplo das fontes disponíveis, seguido de uma análise preliminar e hierarquização baseada em critérios de relevância acadêmica e coerência com os conceitos-chave das teorias e dos autores selecionados para fundamentar teoricamente a pesquisa.

2 GOVERNANÇA: DA CORPORATIVA À PÚBLICA

A expressão "governança corporativa" emergiu originalmente nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, sua ascensão ganhou notoriedade significativa após os grandes

escândalos corporativos envolvendo algumas das maiores empresas do mundo nos primeiros anos dos anos 2000, particularmente os casos emblemáticos da *Enron*, *World Com* e *Parmalat*, entre outros escândalos bancários. Esses incidentes destacaram a necessidade premente de práticas institucionais que priorizem a transparência, a ética e a segregação de funções dentro das empresas (VIEIRA; MENDES, 2004, p. 109).

Especificamente no que se refere ao setor público, o vocábulo *governança* começou a frequentar reflexões jurídicas com maior intensidade a partir dos anos 90 do século XX, em especial como uma forma de designar uma gestão pública mais racional e que se pautasse por uma maior proximidade com os cidadãos, fruto da pressão por reformas administrativas enfrentada por boa parte do mundo ocidental no referido período, que inclusive culminou, no Brasil, na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que buscou incorporar a dimensão da eficiência na administração pública (CUNHA FILHO, 2017, p. 58-58).

Nardes, Altounian e Vieira (2018, p.162) aduzem que a governança pública é um ótimo instrumento para frear a ação dos maus gestores, sendo possível que haja boa gestão com má governança, mas é muito difícil que exista má gestão em contexto de boa governança. Ainda segundo os autores, sem governança é pouco provável que os interesses identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a sociedade.

Há de se frisar que governança não se trata de um modismo recente que possui o mesmo significado de gestão, pois enquanto a governança é uma função direcionadora, com fundamento em evidências e levando em conta o interesse público, que é supremo, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos, isto é, recebe o direcionamento superior e se preocupa com a qualidade da implementação desta direção, com eficácia e eficiência (BRASIL, 2020, p. 16-17).

Segundo Marçal Justen Filho (2021), não existe um modelo único e padronizado para a governança pública, mas há soluções práticas distintas, cuja adoção é aceitável na medida que a escolha implante os mecanismos e procedimentos necessários. A escolha dos mecanismos organizacionais e das soluções funcionais dependerá inclusive das características da entidade envolvida, das suas atribuições e das circunstâncias que a rodeiam.

Nessa esteira, importante ressaltar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, plano de ação declarado pelos chefes de Estado e de Governo e altos representantes reunidos na sede das Nações Unidas em Nova York de 25 a 27 de setembro de 2015, relativa aos novos objetivos de desenvolvimento sustentável globais.¹

A visão declarada na Agenda 2030, em seu *item 9*, menciona um mundo em que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito são essenciais para o desenvolvimento sustentável, incluindo crescimento econômico inclusivo e sustentado, desenvolvimento social, proteção ambiental e erradicação da pobreza e da fome.

Quanto à Agenda em sentido estrito, fora reconhecida, conforme *item 35*, a necessidade de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que são baseadas no respeito aos direitos humanos, em um efetivo Estado de Direito e boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis. Ademais, houve o comprometimento em ampliar e fortalecer a voz e a participação dos países em desenvolvimento na tomada de decisão econômica, definição de normas internacionais e governança econômica global.

Dessa forma, a ampliação e o fortalecimento da participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global consta dentre os itens do objetivo 16, declarado na Agenda 2030. Ademais, o *item 88* menciona que os órgãos de governança relevantes devem tomar medidas para avaliar o apoio à implementação da referida Agenda e informar sobre os progressos e obstáculos.

Assim, os objetivos e metas da Agenda 2030 têm impulsionado mudanças significativas na estrutura jurídico-política da sociedade internacional. Diante dos desafios globais compartilhados, a comunidade internacional precisa enfrentá-los de forma conjunta, promovendo uma participação ampla e utilizando ferramentas dinâmicas para alcançar resultados eficazes e tratamentos adequados. A cooperação emerge como um elemento crucial para integrar as diversas relações entre os atores envolvidos na realização dessas metas (GRANZIERA; RIANI, 2020, p. 301).

Por sua vez, a Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas (*Commission on Global Governance*) define "governança" como a totalidade dos modos pelos quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus assuntos comuns. Nessa toada, a cooperação pode ser entendida como a união de esforços entre

¹ Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

entidades estatais centrais ou subnacionais, empreendedores e sociedade civil (GRANZIERA; CRUZ, 2020, p. 22-23).

O conceito de boa governança abrange oito características: participação, estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência, e suporte à auditoria. A governança foca no processo decisório e nos objetivos das políticas públicas, influenciando diretamente a direção do desenvolvimento nacional (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000).

Portanto, na perspectiva da governança, o Estado não apenas exerce seu papel constitucional de governar com competência e responsabilidade, mas também atua como coordenador estratégico e orientador das capacidades dos diversos atores sociais na direção desejada. Nesse contexto, o agravamento dos problemas ambientais, aliado aos desafios contemporâneos, evidencia que a melhoria da estrutura de governança ambiental nos países não é uma escolha, mas uma necessidade urgente (DE MOURA, 2016, p. 9).

3 A GOVERNANÇA AMBIENTAL BRASILEIRA E INTERNACIONAL

A governança ambiental é definida como o arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que influenciam a maneira como os poderes são exercidos no âmbito de políticas ou ações relacionadas às interações da sociedade com o sistema ecológico (CAVALCANTE, 2004, p. 1).

No contexto internacional, a governança ambiental global emergiu como um mecanismo fundamental ao longo de um caminho extenso para enfrentar esses desafios. É definida como o conjunto de organizações, instrumentos de políticas, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam os processos de proteção ambiental em escala global (NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2006, p. 3).

Ou seja, ao abordar governança ambiental, enfatiza-se um conceito que vai além de simples estruturas de gestão. Ela pode ser desdobrada em várias dimensões, incluindo sua instrumentalidade e o compartilhamento através da participação ampliada em todos os processos, o que requer o engajamento ativo de todos os *stakeholders* em agendas focadas na cooperação e consenso (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1471).

Vale ressaltar que a intervenção estatal no manejo dos recursos naturais no Brasil teve início logo após a chegada dos portugueses ao território brasileiro, consolidando-se durante o período colonial com o sistema de Sesmarias, estabelecido pela Coroa

Portuguesa para controlar o acesso e o uso da terra. Com a efetivação da colonização a partir de 1530, foi introduzido o sistema de Capitanias, como uma forma de expandir a ocupação territorial sem onerar a Coroa Portuguesa, transferindo os custos para os donatários locais (DINIZ, 2005).

A legislação portuguesa, desde as Ordenações Afonsinas do século XV, refletia uma preocupação com a conservação das florestas, impondo penalidades para o corte ilegal de árvores. No entanto, a efetividade dessas leis no Brasil colonial foi limitada pela priorização do lucro imediato e pela exploração predatória dos recursos naturais, especialmente do pau-brasil, resultando na devastação das matas costeiras (PRADO JÚNIOR, 1998).

No século XIX, medidas legislativas foram implementadas para tentar controlar o desmatamento e regular o uso dos recursos naturais, como o Código Criminal de 1830, que estabeleceu sanções para o corte ilegal de árvores. Em 1920, o Brasil promulgou um Código Florestal pioneiro, o Decreto nº 23.793, que introduziu a reserva legal, exigindo a preservação de uma porção significativa da vegetação nativa nas propriedades rurais (AHRENS, 2003).

No contexto das mudanças econômicas e sociais, como o ciclo da mineração no século XVIII e o desenvolvimento da agricultura de exportação no século XIX, a governança ambiental no Brasil foi caracterizada por um enfoque predominantemente punitivo e regulatório, com pouca atenção à sustentabilidade a longo prazo dos recursos naturais. A ênfase estava na maximização da produtividade e no desenvolvimento econômico, refletindo uma visão utilitarista e frequentemente predatória das elites rurais e dos interesses econômicos dominantes (SÉGUIN; CARRERA, 1999).

Em resumo, da chegada dos portugueses ao Brasil até o século XX, as políticas ambientais foram moldadas por normas e leis focadas no controle e na exploração dos recursos naturais, com pouco ênfase na proteção ambiental a longo prazo. Segundo João Batista Drummond Câmara (2013, p. 126), esse período histórico consolidou estratégias de governança baseadas no comando e controle, fortalecendo o poder das elites na gestão dos recursos e na ocupação do território brasileiro, resultando em políticas fragmentadas e desconectadas do contexto ecossistêmico integrado.

Logo, resta evidente que o crescimento econômico do Brasil foi ecologicamente incorreto desde a exploração do pau-brasil, mantendo-se durante o desenvolvimento de monoculturas, como as que embasaram os ciclos da cana-de-açúcar e do café, em

processos que devastaram florestas como a Mata Atlântica. Consequentemente, a evolução da governança ambiental refletiu uma cultura utilitarista, caracterizada por baixos investimentos em pesquisa e tecnologia para práticas sustentáveis, comprometendo o desenvolvimento sustentável (SÉGUIN; CARRERA, 1999).

Clóvis Cavalcanti (2004, p. 9), economista ecológico e pesquisador social, ensina que a questão central reside na perspectiva estreita e de curto prazo que prioriza a economia acima de qualquer outra consideração. Essa perspectiva infiltrou-se poderosamente em todos os níveis de governo no país, permeando a sociedade como um todo. Isto é, o medo generalizado de contrariar as expectativas dos agentes econômicos leva ao triunfo de uma visão míope e produtivista, que favorece o crescimento a qualquer custo, em detrimento dos sentimentos ambientalistas da comunidade comprometida com um desenvolvimento responsável e ecologicamente viável. Assim, segundo o autor, é evidente que a gênese dos problemas ambientais decorre amplamente da disparidade entre a forma como a natureza opera e a maneira como o homem pensa.

Nessa esteira, as mudanças no papel do Estado ao longo das diferentes fases políticas do Brasil, incluindo períodos de centralização e descentralização, autoritarismo e democracia, tiveram um impacto limitado na mitigação da degradação ambiental. O crescimento econômico influenciou a formulação de políticas públicas e os padrões de consumo, afetando a relação da sociedade brasileira com a natureza. Dessa forma, o Brasil contemporâneo enfrenta desafios significativos para superar um modelo histórico de políticas públicas utilitaristas e predatórias, buscando redefinir seu papel global como defensor dos princípios do desenvolvimento sustentável (CÂMARA, 2013, p. 142).

Em resumo, o processo de desenvolvimento no Brasil tem acarretado uma série de graves problemas ecológicos, os quais são frequentemente negligenciados como questões de menor importância. Isso significa que há uma falta de cumprimento das leis de proteção ambiental e das regras de boa governança no país. Os custos ecológicos não são devidamente reconhecidos em sua real dimensão como um débito significativo na contabilidade da renda nacional. Ou seja, o modelo tradicional de exploração de recursos naturais no Brasil é extrativista, predatório e colonialista (CAVALCANTI, 2004, p. 9).

Apenas a partir de 1981, com a promulgação da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, ficou marcado o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico-econômico que abordasse de forma holística a terra, suas florestas e os processos ecológicos essenciais a ela associados. Este movimento inicial, incerto e

possivelmente insincero. teve início durante o regime militar. mas ganhou ímpeto com a redemocratização em 1985. culminando em uma extraordinária aceitação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) (BENJAMIN. 2007. p. 57-58).

Dessa forma, é imperioso atentar-se ao fato de que o artigo 225 da CRFB/88 expressa que é dever do Poder Público e da coletividade, juntos, defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. As ações conjuntas são necessárias porque os danos e a poluição ambientais não se limitam às fronteiras de uma cidade, estado ou país, tornando-se, assim, responsabilidade de todos (BRASIL. 1988).

Ensina o professor Luiz Henrique Lima (2016, p. 46) que a Constituição de 1988 conferiu ao meio ambiente o status de direito fundamental da pessoa humana, dedicando-lhe todo um capítulo no título reservado à ordem social e permeando a Carta com numerosos conceitos e referências relacionadas às questões ambientais. Trata-se de um direito fundamental de terceira geração, que consagra o princípio da solidariedade e materializa poderes de titularidade coletiva. Assim, na extensa e conturbada história constitucional brasileira, a Carta de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental.

O supracitado dispositivo constitucional estabelece os princípios gerais em relação ao meio ambiente e prevê que nas condutas e atividades prejudiciais ao meio ambiente, tanto pessoas físicas quanto jurídicas estão sujeitas a sanções penais e administrativas. Além disso, o seu parágrafo 3º estabelece que, independente dessas sanções, há a obrigação de reparar o dano causado, reforçando o compromisso de responsabilidade ambiental no ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL. 1988).

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o artigo 225 da CRFB/88, que fundamenta normativamente o Estado de Direito e a governança ambiental, entendeu que se trata de uma estrutura jurídica complexa composta em duas direções normativas. A primeira direção é voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando uma perspectiva intergeracional. A segunda está relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto (BRASIL. 2022).

É dizer, a ordem constitucional do meio ambiente, que se materializa no dever de proteção do Estado brasileiro, se impõe como limite substantivo ao atuar do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Isso significa que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo

responsável pela sua implementação, exemplificado pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e pelos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem refletir os princípios normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo (BRASIL, 2022).

Em 22 de maio de 2023, o STF, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623, entendeu que, ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225), a Constituição Federal exige a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. Essa exigência fundamenta-se em duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental (BRASIL, 2023).

Ademais, merecem destaque os direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Como ilustração, tem-se a Conferência das Partes (COP), órgão supremo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*), que reúne anualmente os países-partes em conferências mundiais com o objetivo de tomar as decisões necessárias para promover a efetiva implementação da Convenção e outros instrumentos jurídicos que possam ser adotados. Dentre as diversas Conferências das Partes (COPs), acordos e protocolos, destacam-se o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris (DA SILVA; CAOVIALLA; PEREIRA, 2021, p. 262).

O Protocolo de Quioto, negociado em 1997, entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, após a ratificação por 55 países, responsáveis por 55% das emissões de gases de efeito estufa. O Brasil ratificou o documento em 23 de agosto de 2002, tendo sua aprovação interna se dado por meio do Decreto Legislativo nº 144 de 2002. Este documento previa a obrigação dos países-membros em reduzir as emissões de gases de efeito estufa em, no mínimo, 5.2% em relação aos níveis de 1990, no período de 2008 a 2012. Para tanto, indicava mecanismos de mercado baseados na diminuição da quantidade de gases de efeito estufa lançados e na capacidade de fixação do carbono existente na atmosfera por países com grandes reservas florestais (DA SILVA; CAOVIALLA; PEREIRA, 2012, p. 262).

O Acordo de Paris foi negociado na 21ª Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC, e ratificado no Brasil através do Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Seu principal objetivo é fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e melhorar

a resiliência dos países em relação aos seus impactos. O Acordo foi aprovado pelos 195 países-partes da UNFCCC, que se comprometeram a limitar o aumento da temperatura média global em 1.5°C acima dos níveis pré-industriais ou mantê-la em valores bem menores do que 2°C acima dos níveis pré-industriais (BRASIL, 2017).

A *New Distribution Capability* (NDC) do Brasil compromete-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 em relação aos níveis de 2005. As medidas incluem aumentar a participação de fontes renováveis no mix energético para 45%, melhorar a eficiência energética e alcançar zero desmatamento ilegal na Amazônia até 2030, além de restaurar milhões de hectares de florestas e pastagens degradadas.

No entanto, observou-se nos últimos anos um cenário desafiador caracterizado pelo enfraquecimento das políticas de preservação ambiental e controle do desmatamento. Esse panorama se refletiu na legislação que reduz a proteção de áreas naturais e a demarcação de terras indígenas, bem como na diminuição de recursos destinados à fiscalização ambiental e na implementação de projetos de infraestrutura sem a devida avaliação de impacto ambiental estratégico. Esses elementos ressaltam a necessidade urgente de fortalecer a governança ambiental e assegurar a implementação eficaz das políticas públicas de sustentabilidade e mitigação das mudanças climáticas, em conformidade com os compromissos assumidos internacionalmente e os princípios constitucionais do Brasil.

Para tanto, é fundamental compreender as ambiguidades nos processos econômicos e sociais que influenciam as políticas públicas no Brasil. A governança ambiental, embora consolidada, ainda necessita de melhorias na gestão institucional, representatividade social e integração com outras políticas públicas para enfrentar os desafios contemporâneos. O que ocorre no Brasil, e continua a ocorrer mesmo agora, contradiz os princípios e referências da boa governança ambiental. Construir um arcabouço de leis, regras e instituições não é um desafio extraordinário, e o Brasil conseguiu fazer. No entanto, o que realmente importa é a efetiva aplicação das normas existentes e o respeito às decisões judiciais baseadas nelas. Nesse aspecto, a experiência nacional é lamentável (CAVALCANTI, 2004, p. 8).

Logo, percebe-se que a governança emerge como um elemento crucial diante dos desafios ambientais globais que afetam a humanidade. A gestão das consequências de desastres e catástrofes ambientais evidencia a imperativa necessidade de consenso e coordenação em escala global. Assim, um desafio substancial reside na promoção de

acordos fundamentados em interesses comuns que fortaleçam as políticas públicas ambientais, visando mitigar os impactos de práticas prejudiciais ao meio ambiente. Contudo, observa-se uma dinâmica decisória global que, atualmente, tende a priorizar os interesses de uma minoria em detrimento do bem comum planetário (GRANZIERA; RIANI, 2020, p. 303).

Vê-se que os problemas associados a desastres naturais, emergência climática, segurança alimentar, recursos hídricos e perda de biodiversidade têm se intensificado, demandando respostas eficazes. Nesse contexto, aprimoramentos na governança ambiental devem ser integrados aos processos decisórios, visando alcançar maior consenso na abordagem dos problemas ambientais emergentes e no desenvolvimento de estratégias sustentáveis. Isso requer participação descentralizada e corresponsável, promovendo atuação em rede e integração entre os diversos atores envolvidos, inclusive os tomadores de decisão (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1477).

4 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO INDUTOR DA GOVERNANÇA AMBIENTAL EM NÍVEL ESTADUAL E MUNICIPAL

A governança ambiental no Brasil apresenta características comparativamente avançadas. Porém, conforme ensinamentos do professor e ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin (2007, p. 87), historicamente, a natureza, valorizada como recurso natural ou vista como obstáculo à geração de riqueza e emprego, tem sido uma das principais vítimas diretas ou colaterais da "luta pelo poder". Segundo o autor, este cenário não é surpreendente, uma vez que não se poderia esperar um comportamento mais atencioso em relação à natureza do que aquele que os seres humanos reservam aos seus semelhantes. De fato, conclui o autor, quem não é capaz de valorizar e preservar a vida de sua própria espécie, certamente estará insensível à razão que clama pela proteção dos outros seres vivos não humanos e das bases ecológicas.

Dessa forma, embora seja uma realidade legislativa e jurisprudencial no Brasil, a governança ambiental requer vontade política e uma conscientização sobre o papel vital dos recursos ecossistêmicos para a vida, envolvendo uma ampla gama de atores políticos.

Nessa perspectiva, alguns atributos essenciais para aprimorar a governança ambiental no setor público incluem economicidade, transparência e prestação de contas para a sociedade (*accountability*), capacidade de execução para cumprir o planejado ou

as metas estabelecidas, e responsividade para oferecer respostas eficazes aos problemas dentro de prazos adequados (DE MOURA, 2016, p.9).

A partir disso, se torna essencial o exercício do controle externo da gestão pública, estabelecido pelo modelo dos Tribunais de Contas, que remonta ao período de 1890. As referidas Cortes de Contas são concebidas como órgãos independentes e imparciais para a análise das contas públicas (SANT'ANNA, 2018, p. 47).

O controle externo abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, conforme estabelecido na CRFB/88. Realizado pelo Poder Legislativo com o suporte do Tribunal de Contas, inclui o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos da Administração Pública direta e indireta, na qual se incluem também fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público (artigo 71, inciso II, da CRFB/88).

Esse escopo se estende a todas as empresas nas quais a União tenha participação, majoritária ou minoritária. Embora a titularidade do controle das contas públicas seja do Poder Legislativo, conforme a CRFB/88, os Tribunais de Contas brasileiros não estão subordinados às Casas Legislativas, exercendo suas atribuições constitucionais com autonomia e independência. Essa estrutura das Cortes de Contas no Brasil incorpora mecanismos de governança similares aos adotados em países europeus e americanos (DI PIETRO, 2019, p. 1035-1036).

O professor Luiz Henrique Lima (2016, p. 45) ressalta que nos albores da República, Ruy Barbosa, ministro da Fazenda do governo provisório republicano, ao propor a criação do Tribunal de Contas, efetivada pelo Decreto nº 966-A, de 1890, e confirmada, por sua influência, na primeira Constituição republicana, de 1891, jamais imaginaria que, no início do século XXI, essa instituição de controle externo das contas públicas estaria profundamente envolvida com temas como mudanças climáticas globais, desflorestamento, licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura, gestão de recursos hídricos e biodiversidade.

O controle externo da gestão ambiental pública, realizado pelos Tribunais de Contas, é essencialmente de natureza patrimonial, focado na preservação do patrimônio ambiental, e operacional, relacionado à efetividade das políticas públicas ambientais. Embora o critério da legalidade esteja sempre presente nas fiscalizações do respectivo Tribunal, na área ambiental ganham destaque os exames da legitimidade e da economicidade. Considerando que também é responsabilidade institucional da Corte de

Contas realizar inspeções e auditorias operacionais nas suas unidades jurisdicionadas. a gestão ambiental como um todo será avaliada quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade (LIMA, 2016, p. 48).

Em outras palavras, o artigo 70 da CRFB/88 prevê variados tipos de fiscalização que devem ser realizadas por instituições de controle, preferencialmente de forma preventiva. Entre as fiscalizações destaca-se a que abrange os maiores patrimônios do Estado brasileiro, essenciais para garantir a vida no planeta, como a Floresta Amazônica brasileira.

Em atenção à cooperação para a gestão ambiental, na forma do artigo 23 da CRFB/88, os entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - têm o dever de preservar e restaurar processos ecológicos, promovendo o manejo ecológico dos ecossistemas (artigo 225, § 1º, inciso I, da CRFB/88); de definir espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos (artigo 225, § 1º, inciso III, da CRFB/88); de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (artigo 225, § 1º, V, da CRFB/88); e de proteger a fauna e a flora (artigo 225, § 1º, inciso VII, da CRFB/88) (BRASIL, 1988).

Apesar do papel inegável de todos os entes federados, é fundamental destacar que o desafio central da governança reside em fomentar o desenvolvimento nacional por meio dos entes federativos mais próximos da população beneficiada pelas políticas governamentais, ou seja, os municípios (SANT'ANNA, 2018, p. 37).

Destarte, é importante que os municípios desempenhem um papel central nas políticas públicas ambientais, sendo essencial aprimorar o diálogo com esses atores, reconhecendo sua diversidade e capacidades. Nesse viés, a participação da população nos municípios é viável, dada sua proximidade com os gestores locais. É a partir do nível local que podem surgir diversas soluções alternativas, não apenas para os desafios locais, mas também para a reconstrução da interação entre Estado, natureza e sociedade (LEME, 2010, p. 50).

Nesse íterim, é necessário estabelecer uma relação entre as atribuições constitucionais destinadas aos órgãos de controle externo e os princípios de governança ambiental. Essa interação confere às Cortes de Contas, que possuem a capacidade de exigir políticas de fiscalização que incorporem a governança ambiental como um atributo essencial na gestão dos municípios (SANT'ANNA, 2018, p. 64-65).

Assim, é urgente e necessário criar um ambiente íntegro que favoreça a cultura da governança ambiental, inclusive nos órgãos, entidades e municípios de pequeno porte. Esse processo envolve a importante atuação dos Tribunais de Contas, desde a dimensão pedagógica de suas decisões até sua intenção punitiva e de reparação do dano ao erário. No entanto, esse papel das Cortes de Contas deve ser continuamente monitorado e exigido para assegurar a efetividade da governança ambiental.

5 A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

Interligando a teoria à realidade factual, frisa-se que atualmente cientistas têm alertado que a Amazônia pode estar se aproximando de um ponto crítico de não retorno, com áreas da floresta já demonstrando perda de capacidade de recuperação. Portanto, é elementar evitar que a Amazônia alcance esse limiar, pois isso desencadearia uma série de efeitos em cascata, levando a um colapso climático com impactos sem precedentes.²

Com 1.571.000 km², o Amazonas, maior estado brasileiro, representa 38% da Amazônia Legal e 20% de todo o Bioma continental. O estado destaca-se por possuir 1.447.345,5 km² cobertos por florestas, o que representa importantes ativos para o desenvolvimento econômico e social, bem como para a conservação da biodiversidade. Desse total, mais da metade encontra-se legalmente protegida, conferindo diferenciais estratégicos no contexto do desenvolvimento sustentável. O Amazonas possui 30,21% do território em unidades de conservação (UCs), abrangendo as UCs federais (16,96%), estaduais (12,05%) e municipais (1,19%), totalizando 47,2 milhões de hectares (AMAZONAS, 2020, p. 22).

A Constituição do Estado do Amazonas atribuiu ao Estado e aos Municípios o dever de gestão do uso e da proteção dos recursos florestais, visando assegurar o aproveitamento racional desses recursos. O artigo 230 estipula que, para garantir o equilíbrio ecológico e os direitos defendidos no artigo 229, cabe ao Estado e aos Municípios, entre outras medidas, promover a educação ambiental e difundir as informações necessárias à conscientização pública sobre as causas relacionadas ao meio ambiente; prevenir e eliminar as consequências prejudiciais do desmatamento, da erosão, da poluição sonora, do ar, do solo, das águas e de qualquer ameaça ou dano ao patrimônio

² Carta pelo Futuro: chega de fogo na Amazônia. Greenpeace Brasil. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/apoie/chega-de-fogo-na-amazonia/>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

ambiental; e proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade (AMAZONAS, 1989).

Nessa esteira, a dimensão ambiental da atuação do TCE-AM envolve múltiplos aspectos, a exemplo do exame da legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos do Sisnama, da fiscalização de entes públicos com atividades de impacto ambiental e do controle da conformidade na aplicação de recursos repassados e de financiamentos a particulares e renúncia de receitas.

Para atender aos supracitados aspectos, o TCE-AM possui uma estrutura técnica especializada para a área ambiental. O Ministério Público de Contas do Amazonas, que atua junto ao TCE-AM, possui sua Coordenadoria específica para Meio Ambiente. Ademais, a estrutura organizacional do TCE-AM inclui a Diretoria de Controle Externo Ambiental (DICAMB), cujo objetivo é acompanhar as atividades pertinentes à fiscalização da preservação e conservação do patrimônio ecológico do Estado do Amazonas.³

Ressalta-se que a DICAMB, instituída em 10 de março de 2010, tem a função de formular, sistematizar, planejar e propor ações, desenvolver metodologias para a defesa e preservação do meio ambiente, bem como criar e manter atualizada uma base de dados dos entes auditados. A produção técnica da mencionada diretoria especializada compreende a realização de auditorias operacionais ambientais, a propositura e análise de representações, e a atuação específica em instruções processuais de prestação de contas.

4

Diante disso, o Conselheiro Júlio Assis Corrêa Pinheiro destaca que o TCE-AM foi pioneiro na implementação do Controle Ambiental Preventivo a partir de 2010. Segundo o Conselheiro, foi reconhecida a importância de adotar medidas de *accountability* para preservar os biomas, tanto os conservados quanto os degradados ao longo de décadas de negligência com o patrimônio ambiental. Essas ações, conclui o Conselheiro, são agora reconhecidas internacionalmente como parte das práticas e monitoramento das políticas públicas para a proteção do ecossistema.⁵

³ Estrutura Organizacional. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?page_id=41004>. Acesso em: 02 jul. 2024.

⁴ Auditoria Ambiental. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Disponível em: <<https://boaspraticas.atricon.org.br/auditoria-ambiental/>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

⁵ Artigo: As questões socioambientais e os Tribunais de Contas do país. Ouvidoria TCE-AM. Disponível em: <<https://ouvidoria.tce.am.gov.br/?p=7883>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

Ainda no âmbito do controle externo, o Manual de Auditoria Ambiental do TCE-AM estipula que a atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) na área ambiental visa garantir que os resultados de suas auditorias tenham impacto substancial em diversas questões ambientais. Dessa forma, por meio de suas auditorias e em colaboração com a governança local, as EFSs têm o potencial de oferecer contribuições significativas para o progresso nacional, supervisão, implementação e identificação de oportunidades de melhoria em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (AMAZONAS, 2019, p. 24).

Compete ao TCE-AM, no âmbito do controle externo, apreciar e emitir parecer sobre as Contas prestadas anualmente pelo governador estadual e pelos prefeitos municipais. As Contas de Governo, também denominadas contas de desempenho ou contas de resultado, referem-se à atuação do chefe do Poder Executivo como agente político. A competência para julgar as referidas contas é da Casa Legislativa (Poder Legislativo), após a emissão do Parecer Prévio pelo TCE-AM (BRASIL, 2016).

Na apreciação das Contas de Governo do Estado do Amazonas relativas ao exercício de 2022, o TCE-AM registrou ressalvas que demandaram a adoção de providências pelo Poder Executivo no exercício posterior. Entre essas ressalvas, destaca-se a que aborda a necessidade de uma gestão financeira, de recursos humanos e materiais adequada e contingente para as ações de controle no enfrentamento às queimadas ilegais. Segundo o Relator, Conselheiro Mario Manoel Coelho de Mello, esta medida se fez necessária devido à desproporcionalidade dos recursos disponíveis, à falta de razoabilidade e ao risco iminente de ineficácia das ações dos órgãos de gestão e de polícia ambiental, comprometendo, assim, o programa de meio ambiente e sustentabilidade (AMAZONAS, 2024).

Além da apreciação das contas de governo, o TCE-AM tem a atribuição de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, incluindo ainda todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidades que resultem em prejuízo ao erário público, nos termos do artigo 40, inciso II, da Constituição do Estado do Amazonas, combinado com o artigo 1º, inciso II, da Lei nº 2.423/1996, a Lei Orgânica do TCE-AM (LO-TCE-AM). Essa atribuição abrange, por exemplo, a prestação de contas das Secretarias Estadual e Municipais de Meio Ambiente, dos Fundos de Meio Ambiente, do IPAAM, e da FAS, dentre outros (AMAZONAS, 1996), inclusive no que tange à atuação finalística desses órgãos.

Isto é, os órgãos ambientais que manejam recursos públicos devem prestar ao TCE-AM as suas contas de gestão (também denominadas contas de ordenação de despesas), nas quais, conforme entendimento do Ministro do STF, Luis Roberto Barroso, no julgamento do Recurso Extraordinário 848826/DF, se tem como objetivo avaliar cada um dos atos administrativos que compõem a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, nos termos do artigo 71, inciso II, da CRFB/88. Assim, a competência para julgá-las, em caráter definitivo, pertence ao Tribunal de Contas, através da emissão de acórdão, que terá eficácia de título executivo extrajudicial quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição) ao gestor/administrador, conforme se depreende do artigo 71, § 3º, da CRFB/88 (BRASIL, 2016).

No Regimento Interno da Corte de Contas amazonense há a previsão da denúncia. Nos termos do seu artigo 279, têm legitimação para fazer denúncia ao TCE-AM qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. O § 1º do referido artigo estabelece que as denúncias versarão sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas na Administração Pública Estadual ou Municipal, ainda que sem repercussão financeira (AMAZONAS, 2002).

Há também a representação, prevista no artigo 288 do RI-TCE-AM, cabível em casos de alegada ilegalidade ou má gestão pública, bem como nos casos previstos em lei, incluindo os relacionados à legislação ambiental. Assim, o TCE-AM recebe de qualquer pessoa, órgão ou entidade, pública ou privada, representação em que se afirme ou se requeira a apuração de ilegalidade ou de má gestão pública que envolvam questão ambiental (AMAZONAS, 2002).

Inclusive, o TCE-AM possui a atribuição de apreciar e deferir medida cautelar em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, interesse público ou de risco de ineficácia da futura decisão de mérito. Com o advento da Lei Complementar Estadual nº 114, de 23 de janeiro de 2013, que alterou a Lei Orgânica do TCE-AM, confirmou-se expressamente a possibilidade do instituto da medida cautelar no âmbito da referida Corte, nos termos do artigo 1º, inciso XX, da LO-TCE-AM, e do artigo 5º, inciso XIX, do Regimento Interno do TCE-AM (AMAZONAS, 2002).

Nesse sentido, o artigo 42-B da Lei n.º 2.423/1996-TCE-AM estabelece que o Conselheiro relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar.

com ou sem a prévia oitiva da parte ou do interessado, determinando, dentre outras providências: a sustação do ato impugnado; a suspensão do processo ou procedimento administrativo, inclusive com a vedação da prática de atos inerentes ou com relação imediata com o caso examinado, ainda que indiretamente; o afastamento temporário de responsável nos casos do artigo 41 da LO-TCE-AM; e a determinação à autoridade competente para que adote as providências necessárias à anulação de contrato considerado ilegal (AMAZONAS, 1996).

Por exemplo, em decisão cautelar publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE-AM em 28 de agosto de 2023, o Conselheiro Mario Manoel Coelho de Mello suspendeu as licenças concedidas pelo IPAAM para a construção e operação de um aterro sanitário no km 13 da BR-174, próximo ao Igarapé Leão e ao Rio Tarumã-Açu, no município de Manaus. De acordo com essa decisão, houve contrariedade entre as licenças emitidas pelo órgão estadual de proteção ambiental e o entendimento do STF sobre o uso de áreas de preservação ambiental para a implementação de aterros sanitários.⁶

Além da análise de mérito de cada espécie processual, a Corte de Contas pode emitir recomendações, em sem papel pedagógico, buscando alertar e orientar os gestores públicos para compreenderem as decisões do TCE-AM, ajustar o que for necessário, e não repetir impropriedades detectadas, garantindo assim a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’), que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva (BRASIL, 2014).

O TCE-AM também pode emitir determinações aos responsáveis, inclusive fixando prazo para atendimento. Além disso, o não atendimento, sem causa justificada, às determinações da Corte de Contas resulta na aplicação de multa aos responsáveis, conforme previsto no artigo 308, inciso II, alínea “a”, do RI-TCE-AM, combinado com o artigo 54, inciso II, alínea “a”, da LO-TCE-AM. Logo, é importante não confundir a natureza das recomendações e das determinações emanadas pelo TCE-AM (AMAZONAS, 1996 e 2002).

⁶ TCE suspende licenças que autorizavam construção de novo aterro sanitário de Manaus. G1 Amazonas. Disponível em: < <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/08/28/tce-suspende-licencas-que-autorizavam-construcao-de-novo-aterro-sanitario-de-manaus.ghtml> >. Acesso em: 02 jul. 2024.

A exemplo, em sessão do dia 29 de maio de 2023, nos termos do voto do Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa, o Tribunal Pleno do TCE-AM decidiu julgar procedente representação proposta para apurar possível ilícito por omissão de políticas públicas e de serviço municipal de prevenção e combate a queimadas e incêndios florestais no município de Boca do Acre (AMAZONAS, 2023).

Do acórdão, destaca-se a determinação para a Prefeitura de Boca do Acre, no prazo de 18 meses, elaborar um plano de ações prioritárias, inserindo no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias programas de policiamento florestal e brigada de combate a queimadas, em parceria com o Estado, União e sociedade local. Além disso, houve a recomendação à SEMA para intensificar a fiscalização e controle nas áreas críticas, reestruturar e ampliar os escritórios do IPAAM nas zonas interioranas (AMAZONAS, 2023).

Observa-se, portanto, a atuação simultânea da Corte de Contas envolvendo diferentes entes federativos, com o objetivo de, em cooperação, combater a omissão de políticas públicas e serviços municipais de prevenção e combate a queimadas e incêndios florestais no município de Boca do Acre. Coincidentemente, em 10 de outubro de 2023, o estado do Amazonas registrou 2.684 focos de calor em apenas dez dias, ultrapassando a máxima histórica para o mês de outubro no estado. O município de Boca do Acre, com 263 focos de calor, ficou atrás apenas de Lábrea, que registrou 344 focos. Juntamente com Novo Aripuanã, esses municípios lideraram o número de queimadas na região, representando 32% do total de incêndios no Amazonas. Como consequência imediata, muitas cidades do estado e suas populações sofreram com a fumaça das queimadas por mais de dois meses. Na manhã de 11 de outubro de 2023, a qualidade do ar em Manaus foi considerada a segunda pior do mundo pelo painel *World's Air Pollution*.⁷

Quanto à análise de contas de gestão, toma-se como exemplo as Contas do Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) referentes ao exercício de 2020. O Tribunal Pleno, seguindo o voto do Relator, Conselheiro Mario Manoel Coelho de Mello, julgou as Contas regulares com ressalvas, no entanto, foram emitidas determinações ao FEMA para que adotasse medidas imediatas e eficazes para integrar totalmente os ativos financeiros e orçamentários do Fundo, eliminando qualquer disparidade entre o crédito orçamentário

⁷ Queimadas no Amazonas batem recorde para o mês de outubro. Greenpeace Brasil. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/queimadas-no-amazonas-batem-recorde-para-o-mes-de-outubro/>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

e o saldo dos ativos financeiros, assegurando assim o pleno funcionamento do Fundo em conformidade com o princípio da Responsabilidade Ambiental (AMAZONAS. 2023).

Além disso, destacou-se a obrigação e prioridade de aplicar os ativos do Fundo, incluindo o financiamento dos comitês de bacia hidrográfica, e reiterou-se a proibição de contingenciamento das receitas que o compõem, conforme estabelecido pelo STF na ADPF nº 708. Por fim, determinou-se que a FEMA detalhasse as ações implementadas pelo Comitê Gestor do Fundo desde sua instalação em fevereiro de 2021 (AMAZONAS. 2023).

Diante do exposto, é evidente que a Amazônia, a maior floresta tropical do mundo, enfrenta sérias ameaças, colocando em risco ecossistemas vitais, a biodiversidade e o futuro. Nesta difícil realidade, destaca-se a importância da implementação sistemática das decisões, sanções, recomendações e determinações do TCE-AM, que visam alcançar resultados em benefício do meio ambiente e da sociedade, por intermédio da atividade pública dos jurisdicionados. Apesar de não se tratar do cenário ideal, percebe-se que essa atuação da Corte de Contas no controle externo e em suas decisões, seja cautelar ou definitiva, tem contribuído positivamente para aprimorar a governança ambiental no Estado do Amazonas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emergência climática, em conjunto com os desafios econômicos e sociais contemporâneos, evidencia a necessidade de se criar um ambiente íntegro que favoreça a cultura da governança ambiental, principalmente nos órgãos, entidades e municípios de pequeno porte. Esse processo envolve a atuação dos Tribunais de Contas, cujo papel deve ser continuamente acompanhado e reivindicado para garantir a efetividade da governança ambiental.

Foi demonstrado à evidência que a Floresta Amazônica está no limiar de sua capacidade de regeneração, o que impende que haja intervenção urgente e mais eficaz dos órgãos de Sistema Nacional do Meio Ambiente. Ante essa difícil realidade, destaca-se a importância da implementação sistemática das decisões, sanções, recomendações e determinações do TCE-AM, que dentro de suas atribuições busca contribuir positivamente para aprimorar a governança ambiental no âmbito da Administração Pública estadual e dos 62 municípios do Amazonas.

A prevenção é a estratégia mais eficaz. Devem ser tomadas medidas imediatas para prevenir as queimadas no Amazonas e melhorar as estratégias de prevenção ao desmatamento em todo o Estado. Para tanto, é necessária uma ação conjunta as entidades públicas para dificultar a atuação de criminosos ambientais e reconhecer o potencial da floresta em pé para gerar emprego e renda para a população do Estado que representa 38% da Amazônia Legal e 20% de todo o Bioma continental.

Esse contexto demanda ação enérgica para frear a emergência climática e a crise ambiental, cenário em que o TCE-AM pode contribuir para que os jurisdicionados do Amazonas implementem medidas urgentes para combater o desmatamento e os incêndios nos próximos anos. Isso inclui identificar e responsabilizar os proprietários de terras que realizam queimadas ilegais, comprometer-se com a meta de alcançar desmatamento zero até 2030, e proteger as florestas estaduais não destinadas e suas comunidades.

Atualmente, várias entidades públicas e privadas estão cada vez mais preocupadas em alcançar e demonstrar um desempenho ambiental adequado. Esse comportamento não é apenas uma resposta às exigências de uma legislação cada vez mais rigorosa, mas também ao desenvolvimento de políticas econômicas e outras iniciativas destinadas a promover a proteção ambiental. É essa cultura de integridade que se busca implementar para a efetividade da governança ambiental no Estado do Amazonas.

Dessa forma, é importante ressaltar que a simples adoção dessas técnicas não garante automaticamente resultados ambientais positivos. Para angariar os objetivos ambientais estabelecidos pelo artigo 225 da CRFB/88 e pelos compromissos assumidos internacionalmente, como a Agenda 2030, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, é essencial que os Tribunais de Contas desenvolvam ações específicas junto aos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, notadamente os órgãos estaduais e municipais, no sentido de que se adote boas práticas ambientais.

Este estudo não esgota o tema, por isso, se intenta iniciar um processo de aprendizado para a governança ambiental no Estado do Amazonas, compartilhando métodos para melhorar a qualidade e conferir um impacto significativo aos administradores e demais responsáveis por recursos públicos. Ao adotar a governança ambiental como referência, é possível promover na coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O fomento à implementação da governança ambiental, por parte do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, visa proteger a Floresta Amazônica e assegurar sua

existência futura. promover maior dignidade e desenvolvimento genuíno para as populações que habitam o Estado do Amazonas. e garantir um meio ambiente saudável para as gerações vindouras.

REFERÊNCIAS

AHRENS, Sonke. 2003. **O "novo" código florestal brasileiro**: conceitos jurídicos fundamentais. In: Congresso Florestal Brasileiro. 8.. 2003. São Paulo. Benefícios. produtos e serviços da floresta: oportunidades e desafios do século XXI. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais. 2003.

AMAZONAS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Amazonas**. Manaus: Assembleia Legislativa do Estado de Amazonas. 1989.

AMAZONAS. **Lei Estadual nº 2.423. de 10 de Dezembro de 1996**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: < [https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_\(13-06-2013\).pdf](https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_(13-06-2013).pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2024.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). **Resolução nº 04. de 23 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público Junto ao TCE-AM. Disponível em: < <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/REGIMENTO-INTERNO-RES.-04-2002-alterado-ate-Resolucao-n-04-2018-convertido.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). **Manual de Auditoria Ambiental**. Secretaria de Controle Externo - SECEX. Departamento de Auditoria Ambiental. Maio/2019. Disponível em: <<https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/10-Portal-SECEX-Manual-de-Auditoria-Ambiental-1.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). **Acórdão nº 1004/2023**. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa. Data da sessão: 29 maio 2023. Publicação DOE/TCE-AM: 12 jun. 2023.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM). **Acórdão nº 2397/2023**. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Mario Manoel Coelho de Mello. Data da sessão: 14 nov. 2023. Publicação DOE/TCE-AM: 14 dez. 2023.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). **Parecer Prévio nº 23/2024**. Tribunal Pleno. Data da sessão: 09 abr. 2024. Publicação DOE/TCE-AM: 24 abr. 2024.

AMAZONAS. **Unidades de Conservação do Amazonas: histórico, presente e futuro**. 1ª ed. Manaus. AM: Fundação Amazonas Sustentável (FAS). 2020.

BENJAMIN. Antonio Herman de Vasconcellos e. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. In: CANOTILHO. José Joaquim Gomes; LEITE. José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva. 2007. parte II. p. 57-130.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. DF. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017** - Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília. DF. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário nº 658.026 – Minas Gerais**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de julgamento: 09 abr. 2014. Publicação DJE: 31 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 848.826 - Distrito Federal**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Redator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento: 10 ago. 2016. Publicação DJE: 24 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.757**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de julgamento: 13 dez. 2022. Publicação DJE: 17 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de julgamento: 22 maio 2023; Publicação DJE: 18 julho 2023.

BRASIL. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ª ed. Brasília: TCU. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração. 2020.

CÂMARA. João Batista Drummond. **Governança ambiental no Brasil: ecos do passado**. *Revista de Sociologia e Política*. v. 21. nº 46: 125-146 jun. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200008>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

CAVALCANTI. Clóvis. **Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil**. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. Vol. 1: 1-10. 2004.

CUNHA FILHO. Alexandre Jorge Carneiro da. **Governança pública na administração contemporânea**. Tese de Doutorado (Direito do Estado). Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Direito. São Paulo. 2017.

DA SILVA. Andressa Pompeu; CAOVILLA. Maria Aparecida Lucca; PEREIRA. Reginaldo. **Governança Ambiental Transnacional em Tempos de Radicalização do Neoliberalismo e de Mudanças Climáticas: Perspectivas a Partir da Metáfora dos Regimes Planetários**. Direito Público. 18(97). Disponível em: <<https://doi.org/10.11117/rdp.v18i97.4937>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

DE MOURA. Adriana Maria Magalhães (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea. 2016

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2019.

DINIZ. Mônica. 2005. **Sesmarias e posses de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira**. Revista Eletrônica do Arquivo do Estado de São Paulo. Ed. 2. jun./2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

GRANZIERA. Maria Luiza Machado; CRUZ. Karla Aparecida Vasconcelos Alves da. **A pobreza humana frente à ausência de moradia e ao acesso aos serviços básicos: a atuação dos entes subnacionais e poder local em São Paulo. como meio para o alcance do ODS 1 E Meta 1.4**. In: Paradiplomacia ambiental - Agenda 2030: *environmental paradiplomacy*. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum. 2020

GRANZIERA. Maria Luiza Machado; RIANI. Rhiani Salamon Reis. **A cooperação internacional para sociedades inclusivas: a construção de capacidades multinível e multiatores no contexto da Agenda 2030**. In: Paradiplomacia ambiental - Agenda 2030: *environmental paradiplomacy*. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum. 2020.

HAUSELMAN. P. & VALLEJO. N. 2005. **Governança por Múltiplos Interessados: Um Guia Breve**. Suíça: Environmental Consulting. Secretaria de Estado da Economia - SECO. JACOBI. Pedro Roberto; SINISGALLI. Paulo Antonio de Almeida. **Governança ambiental e economia verde**. Ciência & Saúde Coletiva 17(6). p. 1469-1478. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/DBXxLJvGdzr8yLLMbYms8ym/?lang=pt>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021. Epub.

LEME. Taciana. **Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente**. Planejamento e Políticas Públicas. n. 35. jul/dez. 2010. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196/191>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

LIMA. Luiz Henrique. **Atuação do Tribunal de Contas da União no Controle Externo da Gestão Ambiental**. In: Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Adriana Maria Magalhães de Moura (org.). Brasília: Ipea. 2016.

NAJAM. Adil; PAPA. Mihaela; TAIYAB. Nadaa. ***Global environmental governance: a Reform Agenda***. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development. 2006.

NARDES. João Augusto Riveiro.; ALTOUNIAN. Cláudio Sarian Altounian; VIEIRA. Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

PRADO JUNIOR. Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense. 1998.

PRETTY. Jules. 2003. ***Social Capital and the Collective Management of Resources***. Science. New Series. Vol. 302. No. 5652 (Dec. 12. 2003). pp. 1912-1914.

ROSENAU. James N.; CZEMPIEL. Ernst-Otto (org.). **Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. 2000.

SANT'ANNA. Ronaldo Nascimento de. **O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como órgão indutor da governança pública nos Municípios: corolário do princípio constitucional da eficiência**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Direito. Salvador. 2018.

SÉGUIN. Elida; CARRERA. Francisco. **Lei de crimes ambientais**. Rio de Janeiro: Adcoas. 1999.

VEIRA. Solange Paiva; MENDES. André Gustavo Salcedo Teixeira. **Governança Corporativa: Uma Análise de sua Evolução e Impactos no Mercado de Capitais Brasileiro**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro. v. 11. n. 22. p. 103-122. 2004.

Contribuição dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

Disponibilidade dos dados

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

Como citar este artigo (APA)

Gomes, M. S., Santos, C. A. B. dos, Souza, A. P. de, Souza Junior, A. M. de, Justiniano, J. dos S., Almeida, A. C. de, ... Fernandes, T. B. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS E A GOVERNANÇA AMBIENTAL. Veredas Do Direito, e232921. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.2921>