

## EDUCAÇÃO AMBIENTAL E OS ATOS CONVENIAIS

**Pedro Durão** é Mestre em Direito (UFPe) e Procurador do Estado lotado na Subprocuradoria Geral do Estado de Sergipe. Diretor-pedagógico da Escola Superior da Associação dos Procuradores do Estado de Sergipe (APESE) eleito por seus pares. Professor da graduação e especialização da Universidade Tiradentes (UNIT/SE). Coordenador do Curso de Especialização em Direito do Estado (UNIT/SE). Membro e Secretário do Instituto Brasileiro da Advocacia Pública (IBAP).

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. VETORES EDUCACIONAIS DO MEIO AMBIENTE: 1.1 Educação: processo ensino-aprendizagem. 1.2 Combinação educação, meio ambiente e convênios administrativos. 2 CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO: ATO ASSOCIATIVO INTEGRADOR: 2.1 Identificação do ato convencional. 2.2 Papel integrador da educação ambiental. 3 ANÁLISE DAS FORMAS LEGAIS PERTINENTES: 3.1 Regime legal da matéria. 3.2 Condições peculiares da cooperação administrativa ambiental. 3.3 Regramento infraconstitucional pertinente. 4 NOTAS CONCLUSIVAS.

### INTRODUÇÃO

Há épocas o homem se une para superar seus conflitos, encontrando na colaboração uma forma de afastar as adversidades do meio. Aliás, a questão da cooperação tem-se revelado de suma importância desde as sociedades antigas até as contemporâneas, permitindo uma assistência mútua entre povos. Este laço benéfico uniria as comunidades consagrando a integração.

Na sua evolução, sempre percebemos a existência humana numa visão associativa. Diante dessa função, a cooperação geral é um meio em busca de igual fim, encontrando na cooperação administrativa, a formalidade que auferisse êxito no alcance comum. Daí tenham surgido os primeiros passos edificadores dos institutos em estudo.

Nessa concepção foram inseridas regras para concretude desta interação. Com a dinâmica dos fatos sociais, as transformações constitucionais demonstraram a freqüente preocupação com a sua inclusão nas Normas Ápices.

É, portanto, inegável a aplicação das formas de convênio administrativo no direito pátrio efetuado no perfil da atual Carta Magna. Sem, contudo, admitir uma forma perfeita e acabada, mesmo porque é imaturo o dispositivo que as admite.

Ao lado disso, cambiante são suas expressões nas Cartas Políticas Federal e Estaduais, autorizando uma adversidade de nomenclaturas. Essas edições foram direcionadas aos estorvos regionais de cada ente, em pequenas alusões aos aspectos ambientais. Hoje, entretanto, não há dúvida de sua persecução como gestão associada de serviços públicos.

Se os convênios de cooperação são uma realidade da administração pública, também deveria ser a certeza de seu correto emprego para impedir o fenômeno destruição do meio ambiente que nos rodeia para admitir uma educação ambiental mais ampla. Assim, constatamos um desprovido tecnicismo neste âmbito.

No emaranhado das causas decompõem-se alguns fatores. Ao adornarmos essas peculiaridades, constatamos a real possibilidade de uma maior utilização dos atos convenientes voltados ao processo educativo ambiental, objeto especificado deste estudo.

Sob exame, pretende-se reunir os enunciados pertencentes à matéria, com o intento de impedir ou minimizar a sua proliferação desprovida de tecnicismo e solidificar forma conveniente admitida, sempre no ensejo de patrocinar algumas soluções às indagações levantadas no âmbito do meio ambiente.

Esclarecer é o que se espera sobre as particularidades convenientes de direito público ligadas à educação ambiental. Eis por que desenvolvemos em maior extensão a modelagem formal, tema que sobeja muita dúvida, sem desprezar algumas reflexões correlatas.

Enfim, esse trabalho não se propõe a propagar a implantação desses atos, nem suprir todos os óbices, pelo contrário, almeja a sua aplicação nos limites do direito positivo e nos fins estabelecidos.

Daí, podemos dizer que o texto, naturalmente, não esgota a matéria. É, portanto, mero ponto de partida.

## **CAPÍTULO 1**

### **VETORES EDUCACIONAIS DO MEIO AMBIENTE**

#### **1.1 Educação: processo ensino-aprendizagem**

A educação no Brasil remonta à época em que os jesuítas pregavam os ensinamentos transplantados da cultura medieval européia. Alcançavam, somente, os donos de terra e senhores de engenho, mesmo assim em sua minoria.

Ressalte-se o desinteresse do poder dominante para que a educação se estendesse, já que a mão-de-obra utilizada era escrava. Por efeito, não necessitando de técnica especializada, e sim, a educação, cujo objeto era alimentar o espírito, ou ainda, aduzir uma educação literária, humanista. Essa idéia de educação transcorreu por todo o período colonial, imperial e o período republicano.

Em 1759, com a expulsão dos jesuítas, houve uma desestruturação do sistema do ensino, ocorrendo sérios impedimentos para substituição dos educadores. Nesse momento, leigos foram introduzidos no ensino e pela primeira vez coube ao Estado a incumbência da educação.<sup>1</sup>

A partir da Constituição da República de 1891, iniciou-se o sistema dual de educação, cabendo a União criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e no Distrito Federal e, ao Estado competindo legislar sobre educação primária, por conseguinte, gerando um desnível educacional estampado na distinção entre a educação da classe dominante e a educação do povo.<sup>2</sup>

Com a Revolução de 1930, criou-se o Ministério da Educação e Saúde, ocorrendo uma reforma no ensino, sem grandes inovações permanecendo o predomínio do caráter preparatório, caracterizador do ensino brasileiro. A Constituição de 1937 determinava que cabia a União traçar as diretrizes da educação em todo o país através do Plano Nacional de Educação.

De logo, pode-se asseverar que até a promulgação da Constituição de 1988, a educação não era vista como direito e dever de todos, no exercício da cidadania, mas como um fator direcionado apenas para a classe privilegiada da época, sem ter um cunho social, interagindo com a sociedade, permitindo o estreitamento dessas relações, com o envolvimento de todos. Ressalte-se que o processo-aprendizagem prescindia de empatia, dificultando por conseguinte uma relação efetiva e consciente do mundo exterior.

A educação, historicamente no Brasil, apresenta um quadro de exclusões, perdas e uma característica intrínseca de privilegiar poucos em detrimento de uma maioria esmagadora. Denota-se, por conseguinte, que os resquícios são de opressão, descrédito e falta de perspectivas.

Na expressão de Dermeval Saviani, vale registrar:

*Após três anos do governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, a crise da educação atinge níveis intoleráveis. A política de desobrigação do Estado com a educação pública, gratuita e de qualidade cada vez mais vem excluindo crianças, jovens e adultos das escolas e aprofundando as desigualdades sociais.<sup>3</sup>*

Na percepção do autor supra os planos de educação brasileiros se pautam em decisões de gabinetes ministeriais ou de comissões contratadas para esse fim, ostentando, quase sempre, projetos ou programas com características setoriais pontuais, e enfoques meramente econômicos. Destarte, equivocadamente se vincula a educação ligada a desenvolvimento, sem contudo, atinar que a educação é um instrumento disponível para todos como meio de participação ativa no contexto social, possibilitando criações científicas, artística e cultural. Na verdade, com essa perspectiva estaria formando cidadãos emancipados politicamente e socialmente, o que não seria o objetivo dos dirigentes.

Nesse panorama desestruturado, com a atual Carta Magna constituição garantindo o acesso de todos a educação, inclusive o dever do Poder Público em fomentá-la, é necessário por em prática ferramentas que conduzam a efetivação de tais prerrogativas, ensejando a participação da comunidade e de estudiosos da problemática educacional brasileira e suas vicissitudes culturais e éticas.

Assim, após vários estudos e congressos voltados para a sistematização dos planos educacionais, surge o Plano Nacional de Educação em 1998, como instrumento propulsor para efetivação dos princípios e garantias instituídos na Carta Magna. Com isto, ressalte-se a visão de Dermeval Saviani:

*Este Plano Nacional de Educação é um documento-referência que contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasados nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária e por decorrência, uma educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade, para todos em todos os níveis. Assim, princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação contidas neste Plano consideram tanto as questões estruturais com as conjunturais, definindo objetivos de longo, médio e curto prazos a serem assumidos pelo conjunto da sociedade referenciais claros de atuação.<sup>4</sup>*

Nessa trilha, Patrice Canivez, diz: “a idéia de se educar o cidadão é incômoda e suspeita. Esse incômodo se dá pelo fato da educação trafegar uma linha instável entre a libertação e a alienação de um povo”.<sup>5</sup>

Denota-se que para existir efetividade no processo-aprendizagem é imprescindível que a relação professor e aluno seja verdadeira. Esse aluno seja visto como ser individual, envolvido nos aspectos sociais, com sua própria história e no seu tempo, de forma que não desconsidere os fatores externos como família, igreja, cultura e costumes os quais influenciarão no processo formador e, por conseguinte, é de relevante importância a sua participação efetiva na gestão democrática de ensino.

Por outro lado, o educador deve estar atento no que diz respeito à forma objetiva que o conhecimento chega ao discente. O grau de subjetividade concebido no momento da aprendizagem é de vital importância, permitindo a construção de suas próprias concepções e idéias do mundo e a deste para com ele, pois o exercício da cidadania é a participação e, conseqüentemente, a transformação.

Ainda na feliz manifestação de Patrice Canivez, ressalte-se:

*[...] O problema da cidadania, porém, não é apenas problema jurídico ou constitucional; se provoca debates apaixonados. É porque coloca a questão do modo de inserção do indivíduo em sua comunidade, assim como a de sua relação com o poder político.<sup>6</sup>*

Daí, chega o momento do papel do educador nessa relação, pois se há cumplicidade, emoção e amor tudo se harmoniza, nos conduzindo a idéia de que o conhecimento é construído levando-se em conta essas vertentes.

Vale registrar a reflexão do eminente educador:

*Não há educação sem amor. O amor implica a luta contra o egoísmo. Quem não é capaz de amar os seres inacabados não pode educar. Não há educação imposta, como não há amor imposto. Quem não ama, não compreende o próximo, não o respeita. Não há educação do medo. Nada se pode temer da educação quando se ama.<sup>7</sup>*

Portanto, é importante frisar que o fator humano é de suma importância para o desenvolvimento do processo de educação, possibilitando de forma concreta um conhecimento consciente, crítico, oportunizando o crescimento recíproco que proporcionará uma aprendizagem significativa.

Nessa esteira, a alteridade é um elemento que não pode ser esquecido. Na medida em que nos colocamos no lugar do outro, a probabilidade de se manter uma relação duradoura e contínua é bem maior, partindo do pressuposto de que a educação continuada deve ser preservada. Agindo dessa maneira, o outro terá a oportunidade de evoluir no processo-aprendizagem.

Não se pode olvidar que a globalização permitiu uma informação sem fronteiras, instantânea, repercutindo de maneira a transformar as concepções, sentidos, visões, enfim o conhecimento sem barreiras. É com parcimônia, contudo, que deve ser vista toda a gama de informação, já que um a receptividade leviana da cultura transplantada, às vezes, pode tornar-se ineficaz, caso não leve em conta o contexto social, político e econômico para adaptação à realidade existente.

Depreende-se, por derradeiro, que a diferença do educar se encontra no amor e dedicação ao ser humano em sua essência, ou seja, aprender a aprender com amor. De que adianta toda a tecnologia se não colocamos nossas emoções, nosso Eu ao contato dos outros?

Enfim, para que se possa compreender o outro é necessário que a razão e a emoção caminhem juntas, solidárias, só assim então se chegará a um processo-aprendizagem com efetividade.

## **1.2 Combinação educação, meio ambiente e convênios administrativos**

Convém ressaltar a importância dos convênios administrativos no âmbito da educação e do meio ambiente. A primeira a ilustrar é que o ato convencional concretiza a possibilidade de instrumentalizar a educação voltada para o meio ambiente, enquanto a segunda vertente indicaria o envolvimento da comunidade, poder público, enfim, toda a sociedade, compartilhando esforços para um objetivo comum.

Destarte, com base nesse trinômio o Estado deve priorizar no Plano Nacional de Educação, a educação voltada para o meio ambiente, mesmo porque para que se possa preservá-lo e conservá-lo é essencial que se compreenda como fazê-lo.

Saliente-se que somente através do conhecimento sobre as vantagens de se ter um ambiente adequado e saudável é que as pessoas buscam alternativas de implementar tal intento.

Portanto, é imprescindível que a educação ambiental esteja presente em todos os momentos da vida do ser humano, onde o próprio poder estatal comanda esse processo através dos seus servidores, ou seja, administradores educacionais.

Tem-se, através dos convênios administrativos, uma forma peculiar de integração entre as comunidades, a exemplo de uma avença administrativa que tenha por escopo a preservação de um parque ecológico. Neste caso estaria envolvido o próprio poder público propulsor do evento, juntamente com toda a coletividade, não bastando somente a formalização, mas também a participação de todos, sendo verificado todas as necessidades para sua implementação, atento aos aspectos sociológicos, políticos, sociais e culturais.

Vale salientar que a educação ambiental deve estar inserida em todos os níveis escolares, tendo como fomentador o poder público, buscando formar a visão crítica do cidadão do mundo ao seu redor, passando este, a exercer com consciência os seus direitos e deveres, bem como, exigir qualidade dos serviços prestados.

Por outro lado, para que seja exercitada a cidadania é necessário respaldo na educação, ou seja, o cidadão terá que ser educado para tanto. Dessa forma é preciso que tenha conhecimento participativo das ações governamentais, podendo por conseguinte exigir o cumprimento adequado de seus serviços, dentro das competências atribuídas a cada ente. Para elucidar melhor essa afirmação, Genebaldo Freire Dias traduz alguns tópicos importantes sobre a incorporação da EA (Educação Ambiental) aos Programas de Educação:

*A EA deve contribuir para formar cidadãos capazes de julgar a qualidade de serviços públicos (saúde, segurança, moradia, educação, lazer) [...], que sejam dotados de espírito crítico e, ao mesmo tempo, estejam dispostos a apoiar as medidas ambientais que respondem de maneira autêntica às suas necessidades e ao seu desejo de melhorar a qualidade do meio e da sua própria existência.<sup>8</sup>*

Nesse ponto, veja dispositivo legal pertinente a educação, na Constituição da República, como corolário de todo o processo da política ambiental voltada para a participação de todos:

*Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.<sup>9</sup>*

Em contrapartida, como poderia acompanhar e cobrar a adequação dos recursos públicos, especialmente os destinados a educação, se não tem acesso ou mesmo não detém o conhecimento mínimo sobre a matéria? É realmente um grande desafio para chegarmos a esse estágio, porém, alcançável.

Em verdade, o ser humano além de aprender, apreender o meio ambiente, deve compreendê-lo, agindo dessa forma, respeitará os limites impostos pela natureza. Vê-se, portanto, a real relevância da política educacional ambiental, ou ainda, da excelsa participação da coletividade nesse processo.

É interessante registrar o que se entende sobre o meio ambiente para que se possa compreender melhor a inter-relação deste, educação e os convênios administrativos. Existem muitas controvérsias a respeito do que seja o meio

ambiente, será que é somente aquele que nos rodeia ou terá uma realidade macro? Ora, meio ambiente é tudo que se encontra ao redor do ser humano, ou seja, o ser vivo (biótico) e o não-vivo (abiótico).

Ressalte-se que a concepção sobre o que seja o meio ambiente atual é diferente do que fora outrora. Infelizmente, tanto os países do primeiro, segundo e terceiro mundo somente reagem sob ameaça de se esgotar os recursos naturais disponíveis, devido a crises catastróficas que degradam o meio ambiente e que exterminam pessoas. Foi preciso que acontecesse esse evento para que a humanidade começasse a acordar para o fenômeno da **destruição do meio ambiente que nos rodeia**.

Diante disso, a integração para buscar soluções é um caminho fundamental para consecução dos objetivos traçados pertinentes à qualidade de vida da humanidade. Por outro lado, cabe ao poder público a gestão de problemas que envolvem a comunidade, contudo, deve-se atentar para que não ocorra uma centralização, canalização para determinada área, beneficiando somente àquela comunidade mais próxima.

Daí a importância da participação de todos, envolvendo todas as esferas administrativas, evitando que um dano causado em determinada localidade possa repercutir de forma desastrosa em outro. É função dos órgãos gestores ambientais atuarem de forma integrativa, tendo a responsabilidade de alertar aos demais países que possam ser atingidos por desastres ecológicos ocorridos em seu país, evitando com essa atitude que as repercussões danosas ao meio ambiente possam atravessar fronteiras, a exemplo de um vazamento de óleo em um rio fronteiro.

Ademais, a unificação das ações relativas a preservação do meio ambiente é de fundamental importância para o êxito dos programas ambientais, envolvendo a União, Estado e Município alcançando uma política nacional ambiental deflagrada pela Lei nº 6.938/81, a qual enfoca a gestão ambiental garantindo a sustentabilidade do meio ambiente, senão vejamos:

*Art. 1º. – Na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis do governo:*

*I – manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;*

*[...]*

*IV – incentivar o estudo e a pesquisa de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, utilizando nesse sentido os planos e programas regionais ou setoriais de desenvolvimento industrial e agrícola;*



*VII – orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente, cuidando para que os currículos escolares das diversas matérias obrigatórias contemplem o estudo da ecologia (sic). (grifo nosso)*

Com efeito, a partir da escassez dos alimentos tornou-se necessária legislação mais impositiva direcionada à educação ambiental, para tanto foi criada a Lei nº 9.795/99 – Política Nacional de Educação Ambiental.

Segundo Genebaldo Freire Dias, o Brasil é o único que tem uma política nacional específica para esse setor, iniciando seu entendimento:

*Art. 1º. Entendem-se por **educação ambiental** os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (grifo nosso)*

[...]

*Art. 3º. Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à educação ambiental, incumbindo:*

*I – ao Poder Público, nos termos dos artigos 205 e 225 da Constituição Federal, definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, **promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;***

[...]

*IV – aos meios de comunicação de massa colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre o meio ambiente e incorporar a dimensão ambiental em sua programação;*

*V – às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente;*

*VI – à sociedade como um todo manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais.<sup>10</sup>*

Depreende-se do exposto, não só pela legislação esparsa, mas fundamentalmente pelas garantias asseguradas pela Constituição da República a importância da participação de toda a comunidade, sendo de competência do poder público a gestão ambiental.

Saliente-se que os movimentos ambientalistas a título mundial surgiram a partir dos problemas em grande escala, com aumento da população, desenvolvimento, florescendo a idéia da tecnologia limpa, ou seja, produzir sem degradar o ambiente.

Vê-se na própria Lei de Licitações a preocupação estatal em determinar que no processo licitatório, o projeto básico contenha estudo de impacto ambiental, agindo por conseguinte de forma proativa, assegurando o bem-estar da coletividade, evitando que a própria administração pública seja responsável por degradações ambientais:

*Art. 6º. Para os fins desta lei, considera-se:*

*[...]*

*IX – Projeto básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto de licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do **impacto ambiental do empreendimento**[...]. (grifo nosso).<sup>11</sup>*

Com efeito, o direito de ser informado encontra-se consagrado nos artigos 5º, XXXIII, 220 e 221 da Carta Magna, bem como em outros dispositivos. Observe-se que a informação ambiental é um instrumento para a educação ambiental participativa consagrada no parágrafo 1º, VI do art. 225: “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.<sup>12</sup>

Como bem disse o Professor Marcelo Abelha Rodrigues:

*A informação já foi considerada como um quarto poder. Aquele que detém a informação coloca-se, inevitavelmente, numa posição de vantagem aos demais. Nesse passo, se a informação é relativa a algo cuja titularidade ultrapassa a esfera pessoal de quem a obteve, é fora de dúvidas que ela, a informação, deve ser disponibilizada e socializada com todos os titulares do bem sobre o qual recai a informação. Assim, mais do que uma atividade egoística, a retenção e guarda da informação relativa a um bem difuso constitui um gravíssimo*

*desrespeito ético, moral e social, além de ilícito de sonegação de dados dos verdadeiros “proprietários” desse bem: a coletividade.*<sup>13</sup>

Percebe-se que a conscientização ambiental obtida através das informações veiculadas principalmente pelo poder público contribuirão para uma nova era, ou seja, para uma aprendizagem de formação moral e atitude social que resulte no acolhimento de um novo paradigma ético do ser humano. Nessa trilha, a Lei nº 9.795/99, traz em seu artigo 1º. o que seja educação ambiental: “processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente...”

É sabido no ordenamento jurídico a importância da aplicação dos princípios, sendo constatado isso a partir das constituições. Assim, não há sombra de dúvidas de que os mesmos funcionam como viga-mestra nas interpretações dos ramos de Direito.

O Direito Ambiental, através da Lei nº 9.795/99, que dispõe sobre a educação ambiental, reservou o artigo 4º para os princípios ambientais, como norteadores do entendimento sobre o meio ambiente e sua classificação, em um perfil autônomo e de patrimônio da humanidade.

Na lição do jurista Genebaldo Freire Dias destaca-se como princípios ambientais:

- 1 – Considerar o meio ambiente em sua totalidade, isto é, em seus aspectos naturais e criados pelo homem (político, social, econômico, científico-tecnológico, histórico-cultural, moral e estético;*
- 2 – Constituir um processo contínuo e permanente, através de todas as fases do ensino formal e não-formal;*
- 3 - Aplicar um enfoque interdisciplinar, aproveitando o conteúdo específico de cada disciplina, de modo que se adquira uma perspectiva global e equilibrada;*
- 4 – Examinar as principais questões ambientais, do ponto de vista local, regional, nacional e internacional, de modo que os educandos se identifiquem com as condições ambientais de outras regiões geográficas*
- 5 – Concentrar-se nas condições ambientais atuais, tendo em conta também à perspectiva histórica;*
- 6 – Insistir no valor e na necessidade da cooperação local, nacional e internacional, para prevenir e resolver os problemas ambientais;*
- 7 – Considerar, de maneira explícita, os aspectos ambientais*

*nos planos de desenvolvimento e de crescimento;*  
8 – *Ajudar a descobrir os sintomas e as causas reais dos problemas ambientais;*  
9 – *Destacar a complexidade dos problemas ambientais e, em conseqüência, a necessidade de desenvolver o senso crítico e as habilidades necessárias para resolver tais problemas;*  
10 – *Utilizar diversos ambientes educativos e uma ampla gama de métodos para comunicar e adquirir conhecimento sobre o meio ambiente, acentuando devidamente as atividades práticas e as experiências pessoais.*<sup>14</sup>

É clarividente a aplicação dos princípios de forma ampla e indefinida, generalizando seu âmbito de atuação, holisticamente considerado.

Nesse diapasão, invocando o princípio da legalidade, os entes federados devem exercer suas competências e atribuições para garantir ao cidadão qualidade do meio ambiente, enfatizando sempre os princípios gerais de direito e àqueles específicos de cada ramo em sua especialidade na gestão da coisa pública.

Eis, portanto, demonstrada a plausibilidade do trinômio: educação, meio ambiente e convênios administrativos, estes, por sua vez serão abordados mais adiante como papel integrador da educação ambiental.

## **CAPÍTULO 2**

### **CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO: ATO ASSOCIATIVO INTEGRADOR**

#### **2.1 Identificação do ato convencional**

Ao Estado cabe a prestação dos serviços públicos, para tanto, com o escopo de melhor atender a seus administrados, vale-se de figuras criadas para este fim como forma de dinamizar as diversas atividades estatais. Assim, o convênio administrativo é utilizado efetivamente para o interesse público em colaboração recíproca.

No entanto, devemos assinalar que a expressão convênio origina-se do latim *convenium* que indica o sentido de acordo, pacto, combinação, concórdia, consonância, conformidade, avença ou pacto, utilizado no alemão “*Übereinkommen*”, no espanhol “*convenio*”, no francês “*couvent*”, no inglês “*convenient*” ou “*agreement*”, e ainda, no italiano “*conventio*”. Seu conteúdo representa: “*il termine ‘convenire’ (conventio) há presso a poco il medesimo significato di ‘consentire’ (consensus) nella sua accezione più ampla*”.<sup>15</sup>

Oportuno se torna dizer que o convênio administrativo, enunciado na

Norma Ápice como convênio de cooperação, é uma combinação ajustada entre entes públicos convenientes ou entre estes e entes privados, para realização de objetivos de interesse comum, em mútua cooperação.<sup>16</sup>

Deve ser destacado que sua utilização funciona como meio gerencial associativo de serviços públicos em que as vontades convergem com objetivos mútuos. Conceituado o novo ato convencional, ensina Edmir Netto de Araújo: “São, portanto, acordos de cooperação (quando todas as pessoas têm atividades preordenadas para o fim desejado) ou de colaboração (quando as pessoas desempenham atividades-meio, preparatórias, auxiliares ou complementares da atividade estatal, para o objetivo comum”.<sup>17</sup>

Assim, o convênio administrativo, indicado na Carta Política Federal como convênio de cooperação, é uma avença realizada entre entes convenientes, estes dotados de personalidade jurídica de direito público, ou entre estes e particular, com escopos mútuos.

A esse respeito Leon Fredja Szklarowsky, conceitua: “Os convênios administrativos são acordos entre pessoas jurídicas de direito público constitucional – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução de objetivos comuns”.<sup>18</sup>

Diz Hely Lopes Meyrelles em sua conhecida obra de *Direito Administrativo Brasileiro* afirma: “O convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos, no convênio os partícipes (convenientes não vinculados contratualmente) têm interesses comuns e coincidentes”.<sup>19</sup>

Fica evidente a correspondência do instituto convencional como modelo pátrio de cooperação ou colaboração para atingimento de interesse comum. Por isso, cremos não haver dúvida de que o partícipe a qualquer momento possa se afastar do avençado, pois se trata de uma conformidade em que nenhum ente está obrigado a permanecer. A propósito, nada deve impedir a saída do partícipe pela impossibilidade de vinculação contratual ou por não haver obrigação de permanecer integrando o ajuste.

Vale registrar o entendimento de Maria Sylvia Di Pietro no que concerne a finalidade do convênio:

*O convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do ajuste; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos.*<sup>20</sup>

Nesse diapasão, vale ressaltar o posicionamento de Fernando Santana:

*O convênio administrativo é, assim, para sua perfeita*

*caracterização, [...] uma espécie de ato coletivo, como instrumento de acordo de vontades, no âmbito do setor público, para cooperação mútua em torno de um fim comum, visando à consecução de atividades administrativas da competência de uma das entidades convenientes, que se agrega à participação de outra, no atingimento daquelas atividades, conquanto o convênio não esteja vedado ao acertamento das vontades em que um dos partícipes seja o particular ou organizações privadas.<sup>21</sup>*

Desse conceito eminentemente estrutural, apreende-se que se de um lado possui o verdadeiro aspecto de ato administrativo, vez que emana do poder público, ou de quem lhe faça às vezes, é auto-executável, passível de controle judicial e possui a presunção de legitimidade, de outro, apresenta-se com uma destinação até então alcançada apenas no âmbito contratual.

Decerto, as citadas cooperações administrativas são apenas ajustes administrativos preconizados na forma da Carta Política Cidadã com redação dada pela Emenda Constitucional nº19/98. Não se trata, então, de contrato, nem mesmo administrativo.

Um notável prestígio alcançou, nesse cenário, a obra de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,<sup>22</sup> responsável por proceder a uma conceituação de convênio como ato administrativo complexo, numa conversão de interesses comuns, em que entidade pública acorda com outras entidades públicas ou privadas, na realização de obras ou serviços públicos de competência estatal.

Entre outros, Marçal Justem Filho acrescenta o conceito de convênio administrativo, no sentido de avença “[...] é instrumento realizado de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe”.<sup>23</sup>

Ora, as modalidades de execução de serviços ditos estatais encontravam, até então, nos contratos, sua maior expressividade, e de outra forma não procedeu a legislação pátria ao disciplinar toda a matéria contratual no âmbito da administração pública, negligenciando o devido e efetivo amparo ao tema em questão, qual seja, o das figuras dos consórcios e convênios administrativos.

Em verdade, podemos constatar que o convênio é verdadeiro acordo de vontades,<sup>24</sup> nitidamente diverso dos contratos por representar uma convergência de interesses, não aleatórios ou individuais, mas públicos com vistas ao atendimento do bem comum, sempre objetivando cumprir os princípios norteadores da atuação da administração pública, além da necessária existência de resultado comum entre os partícipes.

Diante disso, o convênio de cooperação praticado pela administração

pública tem, por formulação principiológica, um fim materializado no termo firmado pelos anuentes que é a realização do interesse público decorrente da sua execução.

A realização desse objetivo está, pelo termo de convênio, condicionada ao cumprimento de determinadas exigências, sendo constante entre elas, a execução do objeto em conjunto. Ora, a inobservância dos meios estabelecidos no termo de convênio, especificamente o regime de mutirão para realização do escopo determinado, não configuraria um conseqüente desvirtuamento também dos fins pelos quais existe o instituto administrativo do convênio de cooperação? A análise material e formal de cada situação prática nos permite afirmar positivamente a sua consecução.

Não se discute aqui qualquer similaridade negocial que, em última análise, conduza ao equívoco de conceber a sua identidade ao do contrato. Possui verdadeira forma de convenção<sup>25</sup> que, na mais temerária das hipóteses, conduz ao entendimento de concorrência de vontades, ou comunhão de objetivos e, reitere-se, resultados comuns.

Cumpra observar que acolhendo a indicação de Robert Boyer e Yves Saillard, a convenção tem força normativa obrigatória:

*Convention. Dispositif constituant un accord de volontés tout comme son produit, doté d'une force normative obligatoire, la convention doit être appréhendée à la fois comme le résultat d'actions individuelles et comme un cadre contraignant les sujets.*<sup>26</sup>

Afirma, ainda, Odete Medauar sobre a natureza jurídica dos convênios administrativos serem verdadeiros “tipos de contratos”, formas de contratos *sui generis*, “ao lado de contratos programa e dos contratos de gestão viabilizam a moderna técnica de administração concertada”.<sup>27</sup>

Por outro lado, procurou com a conceituação ampliar o campo de atuação dos entes de direito público, acolhendo entidades de qualquer espécie, limitando entes de direito privado, excluindo, portanto, a atuação de particulares que não estejam devidamente constituídos em organização, nesse ponto de vista, em mera pluralidade de integrantes.

No que se refere ao objeto do convênio, percebido desde já como um ajuste de entes, não manifesta tal nomenclatura precisão que limite o campo de atuação destes pactos. Assim, vale a menção de que em se tratando de um acordo no qual não se observará interesses contrapostos, o objeto há de ser comum entre os convenientes e, ainda, amplo que seja, poderá abarcar qualquer prestação que tenha como lastro a finalidade pública. Por conseguinte, pode-se destacar: obra, serviço, atividade, uso do bem e outros específicos para cada situação de interesse público mútuo, inclusive quanto a educação e proteção ambiental.

Para sedimentar o entendimento sobre as largas dimensões do objeto dos convênios, além de redimensionar um conceito baseado nas assertivas destacadas no presente trabalho, vale a lição: o convênio de cooperação é um ato administrativo complexo, modalidade pública do gênero acordo, pelo qual entes públicos, ou estes com os privados cooperam-se para a satisfação de um interesse público mútuo.<sup>28</sup>

## 2.2 Papel integrador da educação ambiental

Como já visto anteriormente, a educação ambiental deve coexistir em todos os ângulos da vida humana, fazendo parte do dia-a-dia de cada ser. Dessa maneira, constata-se a possibilidade do seu patrocínio pelos poderes públicos ou entidades privadas, por meio dos convênios administrativos.

Nessa esteira, a partir da concepção de desenvolvimento, tem-se em mente que as necessidades e aspirações humanas serão satisfeitas. Contudo, para essa ocorrência é necessário que se tenha um **desenvolvimento sustentável**, ou seja, que as necessidades de hoje sejam atendidas sem comprometer as necessidades futuras.

Existem com os aglomerados urbanos, as relações do ser humano com o meio ambiente. Essas interações tornaram-se bem mais complexas com o passar do tempo, pois para atender as suas necessidades, o homem cria o lugar onde vai viver, sem contudo atentar as transformações inadequadas da vida humana. Sabe-se que essas modificações ocorrem à maioria das vezes sem planejamento ambiental, produzindo o maior impacto de destruição da natureza.

O papel do administrador público é de fundamental importância, levando aos cidadãos perspectivas de melhor conhecer o meio ambiente ao seu redor, mediante parcerias, integrando-os aos problemas ambientais existentes em sua comunidade. Com efeito, através desse mecanismo é plenamente possível a contribuição estatal nessa esfera, vez que estará oportunizando a formação de cidadãos capazes de julgar a qualidade do meio ambiente que lhe é oferecido, dispondo respostas de maneira autêntica que atendam as suas necessidades, aliadas ao desejo de melhorar a qualidade do meio ambiente existencial.

A Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 225, caput, como já foi dito, dispõe: “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”.<sup>29</sup>

Depreende-se a vital importância da divulgação por campanhas informativas e educativas sobre os problemas ambientais, através dos veículos de comunicação de massas, conscientizando as comunidades sobre a tecnologia



e os métodos mais apropriados e adequados ao uso dos recursos naturais ou à recuperação da qualidade ambiental.

Ressalte-se que o poder público deverá capacitar seus agentes públicos, proporcionando treinamentos voltados para a compreensão do meio ambiente, a fim de que os mesmos funcionem como educadores conscientes do papel representativo junto à sociedade concernente a preservação do meio ambiente aliado ao desenvolvimento socio-econômico, possibilitando assim uma integração efetiva na relação poder público e cidadão.

Registre-se o posicionamento do jurista José Afonso da Silva:

*O ambientalismo passou a ser tema de elevada importância nas constituições mais recentes. Entra nelas deliberadamente como direito fundamental da pessoa humana, não como simples aspecto da atribuição de órgãos ou de entidades públicas, como ocorria em constituições mais antigas.<sup>30</sup>*

Segundo Paulo Afonso Leme: “Em matéria ambiental como em todos os campos de administração pública de pouca valia será a ação se compartimentalizada e isolada em suas manifestações”.<sup>31</sup> Essa afirmação ratifica o sistema de cooperação esculpido na Constituição Federal.

É salutar lembrar que para implementação desses programas de preservação e mobilização social para a defesa do meio ambiente o Estado tem dotações específicas que deverão ser utilizados ao nível de cada competência, além das parcerias que poderão formar através de ajustes e convênios.

E mais, o artigo 241 consagra da Constituição da República Federativa, o sistema de cooperação entre os entes públicos e privados através dos convênios de cooperação e os consórcios públicos.

Atente-se que essa forma de cooperação é abraçada também pelo Decreto nº 99.274/90:

*Art. 13. A integração dos Órgãos Setoriais Estaduais (art.30, inciso V, segunda parte) e dos Órgãos Locais ao Sisnama, bem assim a delegação de funções do nível federal para o estadual **poderão ser objeto de convênios celebrados** entre cada Órgão Estadual e a Semam/PR, admitida a interveniência de Órgãos Setoriais Federais do Sisnama. (grifo nosso)*

Por outro lado é de suma importância entender que deverá existir orçamento participativo, tanto é verdade que no Governo atual foi criado o Ministério das Cidades, como sustentáculo para atender as necessidades da coletividade, haja vista o administrador isoladamente não ter condições de manter de forma equilibrada e harmoniosa o contexto social.

Pela inteligência do artigo 214 da Constituição Federal, depreende-se

explicitamente a intenção do legislador ao estabelecer: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, **visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam...**”. (grifo nosso).<sup>32</sup>

Seguindo a visão do poder constituinte originário no artigo supra, constata-se a abertura de atuação proporcionada ao poder público em fomentar a educação, utilizando os mecanismos legais postos a sua disposição, com o escopo de atender efetivamente aos anseios e necessidades básicas da comunidade. Para tanto, não se deve olvidar que as parcerias são de muita valia para o Poder Público, sendo observado através da criação das ONG's – Organizações Sociais, através da Lei nº 9.637/98, determinando, qualificando e impondo requisitos para sua habilitação.

O artigo 1º. da referida lei trata de qualificar e especificar a atuação dessas organizações, *in verbis*:

*Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, **cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e a saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.**(grifo nosso).*

Em verdade, essas organizações foram criadas como mais uma forma de parceria junto ao Poder Público, contudo, deve-se lembrar que não se trata de convênios, e sim de contrato de gestão como diz a própria lei:

*Art. 5º. Para os efeitos desta lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação da parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas as áreas relacionadas no art. 1º.*

A correlação existente reside no fato de que, enquanto os convênios são avenças administrativas com objetivos comuns, recíprocos, nos contratos de gestão há uma delegação do Poder Público daquela atividade para consecução das metas preestabelecidas, as quais serão atingidas pelas organizações, a exemplo de alfabetizar determinado número de pessoas, embora, o escopo final é o mesmo, ou seja, o de garantir ao povo as necessidades básicas preconizadas na Constituição Federal.

Então o que se pode concluir é que existe todo um amparo jurídico para inserção da educação ambiental em todos os níveis escolares e até mesmos familiares, que se denomina de educação formal e educação informal,

respectivamente, ensejando dessa maneira uma participação efetiva de todas as camadas da sociedade juntamente com as ações do Poder Público ao implementá-las, formando, por conseguinte, a integração para um fim comum de todos os envolvidos no processo.

### CAPÍTULO 3 ANÁLISE DAS FORMAS LEGAIS PERTINENTES

#### 3.1 Regime legal da matéria

O tratamento constitucional coevo imposto a matéria foi estabelecido pela Emenda Constitucional nº19 de 14 de julho de 1998, mencionando sua estruturação pelo poder constituinte derivado e as possíveis falhas decorrentes:

*Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.*<sup>33</sup> (grifos nosso)

O texto constitucional se apresenta em má redação. No primeiro grifo, a regra em análise estabelece a criação de lei em alusão à matéria, mas não define qual tipo de norma - complementar ou ordinária – aduziria à espécie. Por causa disso, a União não poderia elaborar diploma que submetesse os Estados-membros, sob risco de afrontar o princípio da independência e autonomia dos entes estatais.

O Estado-membro não teria robustez para gerar norma que atrelasse outros entes estatais. Fica, portanto, a impossibilidade de criar uma ordem geral que dê regência a todos os ajustes administrativos e o impasse que cada ente deve criar sua norma específica, seja a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Em verdade, da inteligência do artigo 241 da Carta Magna depreende-se explicitamente o federalismo cooperativo, dispondo uma verdadeira cooperação entre os entes federados, na gerência dos serviços públicos como espécie de colaboração para um objetivo comum.

No segundo grifo, indicado no texto constitucional em comento, percebemos que apesar deste teor consignar a expressão “entes federados”, há de entender que este não exclui os entes privados, pois os ajustes serão realizados

nos patamares das normas da administração pública para consecução de objetivos paralelos e mútuos, possibilitando, nos atos convenientes a participação de entes de direito privado.

Outro aspecto, que causa espanto é o tropeço apresentado no presente preceito constitucional, no sentido da impossibilidade de conveniar dois países, por exemplo, sob obediência a mesma norma, e ainda, que os ajustes administrativos só seriam efetivados por entidades públicas, desconhecendo a existência de convênios de cooperação com entidades privadas.

A referência a criação de convênios e consórcios administrativos ficou por conta do art. 241 e de disciplinamento por lei. Ainda assim, menciona as formas de cooperação que remonta à idéia basilar de convênios de cooperação e consórcios públicos, autorizando uma gestão associada de serviços públicos.

Não é sem razão que Recaredo F. de Velasco Calvo<sup>34</sup> admite gestão administrativa por diversas finalidades agrupadas aos fins de condicionamento ambiental, social, cultural, sanitários, econômicos e benéficos, enquanto que o serviço público, segundo Osvaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>35</sup> e Carlos Garcia Oviedo<sup>36</sup> deduz-se em razão do fim e corresponde a um processo técnico especial de satisfação das necessidades coletivas e gerais, de comodidades públicas, sempre na conformidade do interesse público.

O Estado, por exemplo, intervém com a polícia sanitária, exigindo condições higiênicas e as profilaxias necessárias, visualizando eliminar suas causas exteriores, ou até mesmo, impedir ou reduzir epidemias e enfermidades, com vistas a prorrogar a vida média da população. Fins econômicos envolvem relações de produção, transação e consumo com os entes estatais, com o escopo de garantir, inclusive, o desenvolvimento de comércio.

Importa, também, consignar o enfoque constitucional manifestado na tentativa de solucionar normativamente a matéria para ponderar a forma do art. 23, parágrafo único, que impõe a criação de textos legais por lei complementar para fixar normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.<sup>37</sup>

Assim sendo, o referido preceito da atual Carta Magna dispõe de maneira rudimentar a matéria, sem ter ao menos atribuído a cada um dos entes públicos a forma de sua institucionalização, apenas como regra de eficácia contida. Cumpre dizer que o federalismo cooperativo poderia ganhar maior expressividade se tivesse em cada Constituição estadual uma previsão para tal mister, como veremos em seção específica.

A idéia de cooperação é forte no atual texto constitucional, firme no desígnio do seu poder constituinte. Esta noção se impõe desde dos princípios nas relações internacionais indicando a cooperação entre os povos para o progresso

da humanidade<sup>38</sup> até nos objetivos da competência municipal com previsão para cooperação técnica e financeira da União e Estado para manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, e a prestação de serviços de atendimento à saúde da população.<sup>39</sup>

É interessante não olvidar que o poder constituinte originário consignou sua intenção colaborativa entre os entes estatais, principalmente, sob o título da ordem social. Nessa alusão, também, constata-se a organização dos entes estatais na educação em regime de colaboração dos seus sistemas de ensino, sem adotar, contudo, a terminologia convênio.<sup>40</sup>

Além do mais, podemos assinalar a possibilidade de celebração e controle do ato convenial em nossa Lei Fundamental. Nesta vereda, realçamos: a) aplicação de fundo de participação dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios;<sup>41</sup> b) manutenção de escolas de governo e o aperfeiçoamento dos servidores públicos;<sup>42</sup> c) no controle externo, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União;<sup>43</sup> d) estabelecimento de incentivos fiscais de natureza setorial entre entes estatais.<sup>44</sup>

Sobre convênio administrativo de educação, a sua idéia se consolida como ato plurilateral para atuação conjunta com compromissos recíprocos, sem licitação prévia e interesse patrimonial privado imediato ou qualquer tipo de remuneração. Cumpre chamar a atenção para o fato de que o convênio propriamente dito foi referenciado por seis vezes em todo o atual texto constitucional, enquanto que o consórcio público só foi inscrito uma única vez.<sup>45</sup>

Por cima das diferenças existentes entre uma e outras formas de cooperação administrativa, encontramos na Carta Cidadã de 1988, a Constituição brasileira que mais fez referências aos convênios e os consórcios administrativos, dentre todas as Cartas Políticas anteriores.

### **3.2 Condições peculiares da cooperação administrativa ambiental**

De posse das noções até aqui expostas, enfrentaremos o tratamento do ato convenial em todas as constituições estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal para fins de aperfeiçoamento do tema.

Há, na atualidade, acentuada tendência nas diversas cartas estaduais terem como ponto comum a competência legislativa para fiscalização e aplicação dos recursos repassados e a competência do Chefe do Executivo estadual para a celebração das formas de cooperação administrativa.

Realmente, o que ocorre na verdade é citação da expressão convênio e consórcio como indicativos de cooperação administrativa, sem qualquer tratamento uniforme e específico.

É fácil perceber que o Poder derivado estatal procurou dar atenção aos tópicos que acreditava ser de maior ressonância. Para tanto apoiaram o ato

cooperativo com variadas expressões conforme anterior indicação.

Parece tarefa difícil, senão impossível, elaborar textos constitucionais estaduais dentro de uma padronização técnica e doutrinária dos acordos de cooperação brasileiros. Precisaria somente fazer alusão a possibilidade de celebração das avenças administrativas para fins de cooperação,<sup>46</sup> sem qualquer designativo expresso de convênio ou consórcio que automaticamente estaria implícito.

Viu-se, ainda, que as constituições estaduais preceituam os convênios de cooperação, dando importância ao ensino em geral,<sup>47</sup> instituições universitárias, de ensino ou de centros de pesquisa científica,<sup>48</sup> escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de servidores públicos.<sup>49</sup>

E não por aí, essa multiplicidade de relações colaborativas. Por efeito, alguns Estados-membros prestigiaram a combate a incêndio, **defesa do meio ambiente** e da ecologia.<sup>50</sup>

Assinale, sobretudo, que alguns textos estaduais optaram em garantir espaços geográficos, agrários e de **proteção ambiental**, com discriminação e legitimação de terras devolutas,<sup>51</sup> reflorestamento de margem de rio,<sup>52</sup> convênios para uso das águas, ou ainda, reservas hídricas ou minerais,<sup>53</sup> e proteção ambiental.<sup>54</sup>

Fica, portanto, evidente que o Poder decorrente exercido pelos Estados-membros poderia desprender de maior cuidado sobre a matéria registrando o seu teor nas diversas constituições estaduais.

Ademais, há um descaso em seu tratamento extensivo, implicando na carência de uniformidade da matéria. Enfim, em função de sua importância, faz-se necessário que o legislador não olvide de pontos básicos e gerais referentes à gestão associada de serviços públicos.

Observa-se, por fim, que se exige para o exercício de atividades de cooperação administrativa, o controle pelo Poder Legislativo e seus respectivos Tribunais de Contas, apesar, das constituições estaduais guiarem os convênios de cooperação tão-somente a partir de sua finalidade.

### 3.3 Regramento infraconstitucional pertinente

Como já foi exaustivamente mencionada ao longo deste trabalho, a matéria que disciplina convênios administrativos é escassa e não oferece muitas alternativas de adaptação aos modelos institucionais de Direito Administrativo exatamente pela singularidade que tem se apresentado em sua constituição formal.

A Constituição Federal de 1988, como já foi dito, não é muito precisa no seu tratamento, e silencia a respeito da disciplina pormenorizada da matéria. Quase de maneira imperceptível, deduz-se a inserção do consórcio administrativo na expressão: convênios, ajustes e “outros instrumentos congêneres”, como se

refere o art. 116 da Lei nº 8.666/93, ou ainda, na expressão “acordos ou ajustes”.

Para os convênios públicos, o amparo legal é mais extenso, havendo até possibilidade de convênios serem firmados com consórcios, como é o caso de convênios entre entes estatais e consórcios municipais. Em alguns casos, o Município sede representa o consórcio, na ausência de um órgão gerenciador.

Prevê, também, o Decreto-lei nº 200/67 sobre a possibilidade de convênios travados pela União, inclusive, como forma de descentralização da administração federal e aparelhamento das unidades estaduais, realizados, em sua maioria, com liberação de recursos para cumprimento dos programas:

*Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente **descentralizada**.*

*§1º. A descentralização será posta em prática em três principais planos:*

*[...]*

*b) A Administração Federal para as unidades federais quando estejam devidamente aparelhadas e mediante **convênio**;*

*[...]*

*§5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada no todo ou em parte, mediante **convênio**, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.*

*§6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e **convênios**. (grifos nosso) <sup>55</sup>*

Há também no Decreto nº 93.872/86 preceitos sobre convênios, acordos ou ajustes dos quais participam União, órgãos ou entidades federais (arts. 48 a 57). Mas em geral, os Estados e Municípios não possuem legislação específica, espelhando-se no que for compatível, com as regras da União, ou por singelas citações nas constituições estaduais.

Por outro lado, em pesquisa realizada sobre a expressão “convênio” em Códigos brasileiros, ligados ao estudo ambiental, conseguimos constatar a sua existência, somente a título de citação ou referência, sem qualquer regulação ou explicitação, como podemos ver exemplificadamente:

a) Código Florestal: Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 – Institui o novo Código Florestal (art. 22).

b) Código de Pesca: Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967 -

Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências (art.82) .  
c) Código de Mineração: Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (art.1º, §§ 1º e 2º).

Em verdade, da pesquisa realizada, dentre as legislações brasileiras, a que melhor explicita a matéria é a Lei nº 8.666/93 que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, mesmo assim, somente nos art. 116 a 118, como já foi dito.

A União dá o lume à Instrução Normativa nº01 de 15.01.1997, disciplinando os convênios de cooperação e suas peculiaridades, sendo esta, adotada como paradigma por alguns entes na consecução de ajustes por ausência de regra própria.

Alguns Estados-membros adotam norma própria espelhada na instrução normativa federal, a exemplo, o Estado de Sergipe exclui normas essenciais, por conveniência do administrador público, ao disciplinamento da matéria na esfera estadual, principalmente no tocante ao aspecto financeiro.<sup>56</sup> Com isso, ainda preceitua a proibição de cooperação administrativa aos entes que não tenham aplicado no exercício financeiro imediatamente anterior, o percentual mínimo na manutenção e no desenvolvimento do ensino, sob pena de nulidade.<sup>57</sup>

De qualquer forma, talvez por incredulidade do legislador ou por falta de mecanismos institucionais que conferissem arcabouço à matéria, o fato é que o contorno da matéria ainda tem reclamado maior tratamento.

#### **CAPÍTULO 4 CONCLUSÕES**

Traçar o regime jurídico de cooperação administrativa, a partir do estudo de sua expressão doutrinária até sua dogmática coeva, é estabelecer a natureza jurídica dos institutos pertinentes ao assunto. Em verdade, conforme notas introdutórias, esta pesquisa foi elaborada com o escopo de analisar a atuação da pública administração perante as formas atuais de cooperação administrativa e suas distinções diante dos ensinamentos respeitantes e da vigente Carta Política.

O Estado passa por transformações evoluindo na medida em que busca o atendimento das necessidades coletivas com o fito de lograr mais eficiência na prestação de serviços públicos. Diante disso faz-se necessário estabelecer as formas de ajustes administrativos, inclusive quanto aos atos convenientes de educação ambiental.

Sobre o ordenamento jurídico pertinente à espécie, percebe-se a escassez



normativa sobre o assunto e a dificuldade de regra comum a todos os entes públicos, sob ameaça da própria autonomia de cada ente estatal. Por efeito, tendo em vista o caráter dos convênios de cooperação e dos consórcios públicos, estes realizados entre pessoas de direito público, torna-se indispensável observar a existência de regras específicas no âmbito de cada partícipe. Destarte, justifica-se que este compacto estudo buscará contribuir para o exame das formas de cooperação administrativa à luz da dogmática brasileira.

Nota-se imperioso que a administração pública busque considerar as condicionantes sociais, permitindo concluir que a cooperação, dentro de um aspecto geral e como fenômeno social, advém do conflito ou surge como uma forma de neutralizar seus efeitos. Em síntese, toda perquirição empreendida parece revelar a necessidade de se robustecer uma formação real de cooperação entre as comunidades sociais contemporâneas, formalmente constituídas – União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

Finalmente, de tudo que foi cuidadosamente analisado, firmamos nossa dissertação com as seguintes conclusões a respeito do título proposto:

1. Com a *globalização* surge um novo conceito de *cooperação* que visa aglomerar núcleos de produção para formação de blocos unidos com características culturais e econômicas em situação de similaridade que com um simples abalo em um dos seus integrantes provoque repercussão nos demais. Nessa menção, as *cooperações administrativas* seriam uma etapa de microneutralizações de divergências e carências regionais;
2. A *integração regional* implica em um estágio de harmonia concebida após a reunião de entes no sentido de suprimirem as suas peculiares divergências e dificuldades;
3. A cooperação administrativa brasileira ratifica-se pelo uso de convênios de cooperação e consórcios públicos como meio demonstrativamente viável a ampla *integração regional* dentro do *sistema globalizado* no organicismo favorável do *Estado Mínimo*;
4. A República Federativa do Brasil, a própria União Federal, é formada pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição Federal, favorecendo a consecução das avenças administrativas;
5. A cooperação administrativa é forma de descentralização das atividades estatais com o fito de dinamizar a prestação dos serviços e viabilizar certos setores estatais para atendimento do interesse público;
6. O convênio administrativo, indicado na Carta Política Federal como convênio de cooperação, é um ajuste realizado entre entes convenientes, estes dotados de personalidade jurídica de direito público, ou entre estes e particular, com escopos mútuos, em verdadeira amostragem de ato administrativo coletivo;

7. O ato convenial nitidamente difere dos contratos por representar uma convergência de interesses, não aleatórios ou individuais, mas públicos, visando ao atendimento do bem comum, sempre com vistas ao cumprimento dos princípios norteadores da atuação da administração pública, além da necessária existência de resultado comum entre os partícipes;
8. Assim, podemos afirmar que o convênio de cooperação é um ato administrativo complexo, modalidade pública do gênero acordo, pelo qual entidades públicas ou privadas cooperam-se para a satisfação de um interesse público mútuo, e aqui insistimos, que o resultado será obrigatoriamente comum;
9. Na Constituição Federal coetânea, não obstante seja destacada a idéia de cooperação, como também, seja feita alusão constante aos convênios e consórcios administrativos, é interessante frisar que a Carta Cidadã de 1988 enfoca de modo pouco abrangente a institucionalização das formas de cooperação administrativa. Outrossim, as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal revelam imprecisão e descaso quanto ao seu tratamento uniforme. Enseja-se, por fim, necessidades de mudanças constitucionais no sentido de motivar e aperfeiçoar a matéria;
10. Assim, a celebração do convênio e consórcio administrativos dá-se pela forma de ajuste, no qual estarão elencadas todos os dispositivos que nortearão os rumos dos partícipes na consecução da cooperação administrativa de acordo com a legislação vigente;
11. Torna-se prudente levantar questões ambientais e encorajar as pessoas a refletirem sobre o assunto, no sentido de repassar para o consumidor uma taxa maior sobre determinado bem utilizado que pode ser substituído por conta do dano causado ao meio ambiente;
12. Caberá ao poder público através de política específica de comunicação voltada para problemáticas ambientais, demonstrar à população que o meio ambiente é aquele além do imaginável, incluindo não só o que está bem próximo, mas as catástrofes mundiais, bombas nucleares, etc, comprometendo toda a existência humana;
13. A necessidade de fomentar campanhas publicitárias, divulgando como está nosso meio ambiente e de que forma protegê-lo; através de diálogos, viabilizar a conscientização do público a transformar os valores éticos ambientais;
14. A capacitação de administradores públicos em administradores educacionais ambientais por meio de treinamento, bem como da educação continuada para efetividade do processo, evita a divulgação de conceitos ambientais equivocados à coletividade;
15. É necessário modificar o panorama da existência de professores leigos

nos ensinos primário e fundamental, incentivando-os às universidades, pois formarão a geração mais nova com visão crítica do que seja o meio ambiente atual, procurando informar e sensibilizar a população não só sobre as questões ambientais setorializadas como as de nível nacional;

16. Não se pode olvidar que a promoção de cursos, seminários e encontros sobre a educação ambiental com o escopo de preparar o profissional de comunicação, para que a mídia conduza o real papel social da comunidade como formador de opinião nas questões ambientais;

17. É razoável a divulgação das questões ambientais em horário nobre, proporcionando condições de acesso a toda sociedade, sem exclusão, repassando experiências sobre a educação ambiental formal e a não-formal, valorizando o cidadão, o meio ambiente e os valores éticos para a formação de uma sociedade livre, justa e solidária;

18. O comprometimento nas ações sobre a área ambiental é dever de todos, do poder público e de toda a sociedade, contudo, a parcela mais sensível e importante nesse contexto cabe à administração pública, tanto o é, que a própria legislação ambiental delega poderes inerentes, com domínio público, a exemplo da utilização da água, a fauna e outros.

Da perspectiva abordada, podemos ver que o assunto não se esgota neste compacto estudo, requerendo uma constante diligência e análise profunda dos reclames da sociedade como forma de solução dos conflitos da administração pública.

Em últimas palavras, emerge a necessidade de aprimoramento do tecnicismo jurídico aplicado à gestão associada de serviços públicos e a educação ambiental apoiados nos princípios setoriais e no regime legal da matéria.

## **BIBLIOGRAFIA**

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Do negócio jurídico administrativo*. São Paulo: Revistas

- dos Tribunais, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Convalidação do ato administrativo*. São Paulo: Ltr, 1999.
- AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo digesto italiano*. Roma: Vnionne Tipografico – Editrice Torinese, v. 4, 1978.
- BAZILLI, Roberto Ribeiro. *Contratos administrativos*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BOAVENTURA, Edivaldo. *Educação brasileira e o direito*. Belo Horizonte: Ciência Jurídica, 1997.
- BOYER, Robert; SAILLARD, Yves. *Théorie de la régulation l'état des savoir*. Paris: La décourvert, 1995.
- BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.
- BRASIL. *Reforma administrativa federal*. dec. lei 200/67. Org. Juarez de Oliveira. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 27. ed. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Constituições estaduais*: Estado do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato-Grosso, Mato-Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins, Distrito Federal. Doutrina jurídica brasileira / Sérgio Augustin. Caixas do Sul: Plenum, 2001. 1 CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. *Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967 (DOU 27.02.1967)*. Constituição Federal, Código Penal, Código de Processo Penal / Org. Luiz Flávio Gomes. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (DOU 23.03.1964, ret. DOU 09.04.1964)*. Constituição federal: coletânea de legislação administrativa. Orgs. Odete Medauar, Maurício Antonio Ribeiro Lopes. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (DOU 22.06.1993)*. Constituição federal: coletânea de legislação administrativa. Orgs. Odete Medauar, Maurício Antonio Ribeiro Lopes. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2001.
- CALVO, Recaredo F. de Velasco. *Resumen de derecho administrativo y de ciencia de la administración*. 2. ed. Barcelona: Librería Bosch, t. 2, 1931.
- CAMPOS, Maria Regina Machado de; CARVALHO, Maria Aparecida de. *A Educação nas Constituintes brasileiras*. São Paulo: Pontes, 1991.
- COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. São Paulo: FGV, 1988.
- DAVENPORT, Thomas H. *Ecologia da informação*. São Paulo: Futura, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

- \_\_\_\_\_. *Parceria na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- DURÃO, Pedro. *Estado mínimo: organicismo favorável aos convênios de cooperação da pública administração*. Tese defendida no XXVII Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, em Vitória – Espírito Santo, de 14 a 18 de outubro de 2001.
- \_\_\_\_\_. *Cooperação administrativa: meio gerencial de serviços públicos e seu (des)amparo legal*. Tese defendida no XXVIII Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, em Vitória – Espírito Santo, de 1 a 5 de setembro de 2002, v.1, caderno de teses.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- GIKOVATE, Flávio. *A arte de educar*. São Paulo: MG Editores, 2002.
- FREIRE, Paulo. *Educação e mudança*. 21ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- JUSTEM FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2000.
- MEDAUAR, Odete. *Licitações e contratos administrativos: coletânea de estudos*. São Paulo: NDJ, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Direito municipal brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 10. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, v.1 e 2, 1979.
- MUKAI, Toshio, *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2ª. ed. São Paulo: Dialética, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- \_\_\_\_\_. “Administração pública consensual: convênios, consórcios e acordos de programa”. In: *Livro de teses XXI Congresso Nacional de Procuradores de Estado*. Rio de Janeiro, nov. 1995.
- OVIDO, Carlos García. *Derecho administrativo*. 6. ed. Madrid: Imprenta Provincial Murcia, 1957.
- PAULICS, Veronika (org.). *125 dicas – idéias para ação municipal*. São Paulo: Pólis, 2000.
- RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução de Doutor Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

- RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de Direito Ambiental*. v. 1 São Paulo: Max Limonad, 2002.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 7ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- SOUTO, Marcos Juruema Villela. *Licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Adcoas, 1998.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI*. In: BURSEZTYN, Marcel(org). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- SANTANA, Fernando. *Convênios administrativos. caracterização. figuras correlatas*. In: PGE. n.4, jul. 1979-jun. 1980.
- SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: Por uma outra política educacional*. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SZKLAROWSKY, Leon Frejda. “Os convênios administrativos”. In: *Boletim de Licitações e Contratos*, n. 3, p. 95. São Paulo: NDJ, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Os convênios administrativos: ajustes – outros instrumentos congêneres*. In: *Revistas dos Tribunais*, n. 667, p. 217-227. Jul. 1991.
- TORRES, Miriam Cavalcanti de Gusmão Sampaio. “Delineamento dos convênios administrativos no direito brasileiro”. In: *Livro de teses XXV Congresso Nacional de Procuradores de Estado*. Maceió, n. 25, p. 383-409, out. 1999.
- <sup>1</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930/1973)*. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1978. p. 36.

- <sup>2</sup> Ibidem. p. 46.
- <sup>3</sup> SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2000. p. 131.
- <sup>4</sup> SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de educação: Por uma outra política educacional*. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2000. p. 132.
- <sup>5</sup> CANIVEZ, Patrice. *Educar o cidadão?* São Paulo: Papirus, 1991. p. 32.
- <sup>6</sup> Ibidem. p. 34.
- <sup>7</sup> FREIRE, Paulo. *Educação e mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 29.
- <sup>8</sup> DIAS, Genebaldo Freire Dias. *Educação ambiental princípios e práticas*. 7. ed. São Paulo: Gaia, 2001. p. 213.
- <sup>9</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 2001.
- <sup>10</sup> DIAS, Genebaldo Freire. *Educação ambiental – princípios e práticas*. São Paulo: Gaia, 2001. p. 37.
- <sup>11</sup> BRASIL. *Lei de Licitações e contratos administrativos – Lei 8.666/93*.
- <sup>12</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Op. cit. p. 212.
- <sup>13</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha Rodrigues. *Instituições de Direito Ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2002. v.1, p. 259
- <sup>14</sup> DIAS, Genebaldo Freire. *Educação ambiental – princípios e práticas*. São Paulo: Gaia, 2001. p. 112-124.
- <sup>15</sup> AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo digesto italiano*. Roma: Vnionne Tipografico – Editrice Torinese, 1978. v. 4. p. 799.
- <sup>16</sup> Faz advertência similar Roberto Ribeiro Bazilli e Hely Lopes Meyrelles, esta a mais aceita e pioneira entre os doutrinadores, enquanto, Leon Fredja menciona a sua possibilidade entre entes públicos. BAZILLI, Roberto Ribeiro. *Contratos administrativos*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 35. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 343. SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *Os convênios administrativos: ajustes – outros instrumentos congêneres*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 667, p. 217-227, jul. 1991.
- <sup>17</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. *Do negócio jurídico administrativo*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1992. p. 145.
- <sup>18</sup> SZKLAROWSKY, Leon Fredja. Op. cit. p. 217-227.
- <sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 359-360.
- <sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 286.
- <sup>21</sup> SANTANA, Fernando. Op. cit. p. 86.
- <sup>22</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 3 ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 118 e 119.
- <sup>23</sup> JUSTEM FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Dialética, 1998. p. 629.

- <sup>24</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceria na administração pública*: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1999. p. 177; SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *Os convênios administrativos*. In: Boletim de Licitações e contratos. São Paulo: NDJ Ltda., 1990. p. 95; MEIRELES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 7. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 308; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 3. ed., rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: 1976. p. 46-47; GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 5. ed. rev. amp. e aum. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 364-368; SOUTO, Marcos Juruema Villela Souto. *Licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Atlas, 1995. p. 359-362; JUSTEM FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2000. p. 668; ARAÚJO, Edmir Netto de. *Convalidação do ato administrativo*. São Paulo: Ltr, 1999. p. 60 e 61.
- <sup>25</sup> Discorda o Procurador do Estado do Rio de Janeiro Amilcar Motta, acreditando que são sinônimas tais expressões: acordos, ajustes e contratos. In: Contratos administrativos e convênios: conceituação e distinção; outros atos de natureza convencional. Parecer nº 36/93-AM. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 37, p. 198-211, 1985.
- <sup>26</sup> BOYER, Robert; SAILLARD, Yves. *Théorie de la régulation l'état des savoir*. Paris: La Décourvert, 1995. p. 540.
- <sup>27</sup> Citada por Marcos Juruema Villela Souto em sua obra *Licitações e Contratos Administrativos*, p. 360.
- <sup>28</sup> DURÃO, Pedro. "Cooperação administrativa: meio gerencial de serviços públicos e seu (des)amparo legal". XXVII Congresso Nacional dos Procuradores de Estado. V.1.. *Caderno de Teses*. Porto Alegre: Metrópole, 2002. p. 309.
- <sup>29</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Op. cit. p. 211.
- <sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 23.
- <sup>31</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 73.
- <sup>32</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Op. cit. p. 205.
- <sup>33</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 221.
- <sup>34</sup> CALVO, Recaredo F. de Velasco. *Resumen de derecho administrativo y de ciencia de la administración*. 2. ed. Barcelona: Librería Bosch, 1931. t. 2. p. 1.
- <sup>35</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1. p. 160-161.
- <sup>36</sup> OVIEDO, Carlos García. *Derecho administrativo*. 6. ed. Madrid: Imprenta Provincial Murcia, 1957. p. 260.
- <sup>37</sup> "art. 23. *Parágrafo único*. Lei complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do



*desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*” BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. op. cit. p. 28.

<sup>38</sup> “*art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;*” BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. op. cit. p. 34.

<sup>39</sup> Registre-se a informação contida na atual Carta Política Federal: “*art. 30. Compete ao Município: [...] VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e fundamental; VII- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;*” BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. op. cit. p. 34.

<sup>40</sup> É possível perceber a forte intenção colaborativa no texto constitucional: “*art. 211. A União, Estados e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino.*”(grifo nosso) BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. op. cit. p. 125.

<sup>41</sup> “*art. 34. [...] § 2º. O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios obedecerão às seguintes determinações. [...] § 8º - Se, no prazo de sessenta dias contados da promulgação da Constituição, não for editada a lei complementar necessária à instituição do imposto de que trata o art. 155, I, “b”, os Estados e o Distrito Federal, mediante **convênio** celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, fixarão normas para regular provisoriamente a matéria.* BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. op. cit. p. 155.

<sup>42</sup> “*art. 39. [...] § 2º. A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a **celebração de convênios** ou contratos entre os entes federados.*”(grifo nosso) BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. op. cit. p. 42.

<sup>43</sup> “*art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:[...] 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;*”(grifo nosso) BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. op. cit. p. 59-60.

<sup>44</sup> “*Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - art. 41. Os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios reavaliarão todos os incentivos fiscais de natureza setorial ora em vigor, propondo aos Poderes Legislativos respectivos as medidas cabíveis. [...] §3º - Os incentivos concedidos por **convênio entre Estados**, celebrados nos termos do art. 23, § 6º, da Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, também deverão ser reavaliados e reconfirmados nos prazos deste artigo.*”(grifo nosso) BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. op. cit. p. 155

<sup>45</sup> A saber, no tocante aos convênios os art. 37, §2º; art. 39, §2º; art. 71, VI; art. 199, art. 241, e art. 41, §3º da ADCT; e aos consórcios, apenas, o art. 241 da Constituição Federal.

<sup>46</sup> Pode-se citar o exemplo da Constituição do Estado de Goiás que faz o registro de forma geral para fins de cooperação econômica, cultural, artística, científica e tecnológica (art. 5º, VIII).

<sup>47</sup> Alagoas (art. 204), Minas Gerais (art. 182 e 224, §1º, II), Pará (art. 278, §3º, I, letra e), Rondônia (art. 134), Rio Grande do Sul (art. 211, I e II, §1º) e Sergipe (art. 219, I e II, §1º).

<sup>48</sup> Ceará (art. 231, §5º §7º) e Pernambuco (art. 190 e 218).

<sup>49</sup> Amapá (art. 47, §2º), Bahia (art. 34, I), Espírito Santo (art. 38, §2º), Pará (art. 30, §2º) e Tocantins (art. 11, §2º).

<sup>50</sup> Rio de Janeiro (art. 350), Paraíba (art. 11, XIV) e Tocantins (art. 6º, VI, d).

<sup>51</sup> Minas Gerais (art. 93).

<sup>52</sup> Piauí (ADCT art. 19).

<sup>53</sup> Alagoas (art. 223), Ceará (art. 319 e 324), Espírito Santo (art. 258, §3º) e Mato Grosso (art. 287), Mato Grosso do Sul (art. 236) e São Paulo (art. 205, V).

<sup>54</sup> Paraná (art. 207, §1º, XI).

<sup>55</sup> BRASIL. Decreto-lei n. 200, de fevereiro de 1967. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 863.

<sup>56</sup> O Estado de Sergipe adotou Código de Organização e de Procedimento da Administração Pública e instrução normativa própria com alusão às avenças administrativas em que este Estado-membro funcione como partícipe, apesar de não perceber atos convenientes sobre a educação ambiental. Instrução Normativa nº001/CONGER/2000 aprovada pelo Decreto Estadual nº18.994, de 23 de julho de 2001.

<sup>57</sup> Cf. art. 164, *caput* e § único do Código de Organização e de Procedimento da Administração Pública do Estado de Sergipe – Lei complementar nº33, de 26 de dezembro de 1996.