

Auditoria Operacional Ambiental: Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente

Azor El Achkar

Mestre em Direito Ambiental pela UFSC
Auditor Fiscal de Controle Externo TCE-SC

Resumo: Este artigo tem o objetivo de ressaltar a importância e competência dos tribunais de contas brasileiros em realizar auditorias públicas com enfoque na questão ambiental. Trata dos primórdios da lida com o tema, resalta o destaque conferido pela Constituição Federal de 1988, evidencia a responsabilidade do Poder Público com o assunto e observa que as cortes de contas têm missão constitucional de avaliar as ações empreendidas para preservação e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1.Introdução

O homem, animal senciente que se distinguiu de todos os outros pelo seu poder de criação e decisão, busca hoje um retorno a sua origem: a natureza. Muito antes de qualquer forma de organização social, homem e natureza se confundiam como um só ser, que reinava sublime sobre a imensidão da Terra, que retirava dela apenas o necessário para sobreviver.

Não foi possível precisar ainda o tempo de existência desta comunhão, desta relação harmoniosa e frutífera para o homem e a natureza. Supõe-se que tenha durado muitos milhões de anos. Mas o homem não se contentou em apenas usufruir esta comum união. O passar e evoluir dos tempos mostrou que, a partir de um determinado momento, o homem entendeu que a natureza fora criada para lhe servir e lhe prover todos os recursos necessários, não apenas para sua satisfação, mas também para seu enriquecimento por meio da acumulação de bens.

A natureza tornou-se serva do homem, e seu desígnio passou a ser o atendimento de seus desejos, ambições, caprichos e infortúnios. Como um supermercado, que oferece produtos para consumo, assim também pode ser

a natureza comparada, com uma sutil diferença: ao contrário do supermercado, que exige dinheiro, a natureza oferece todos os seus bens de modo gratuito, possibilitando a qualquer um a sua apropriação e fruição indiscriminada.

Esta situação, corrente na sociedade ocidental durante mais de vinte séculos, parece ter encontrado as primeiras resistências, há quarenta anos. Representando um ciclo, vivencia-se uma nova corrente, que busca o retorno do homem a sua origem: o religare com a natureza.

A relação de exploração e parasitismo esgotou uma parte dos bens ambientais e está levando outra a prejuízo. No entanto, o homem tem percebido que não pode mais usufruir sem retribuir, que não pode mais usurpar sem devolver ou compensar.

Alertas já vinham ocorrendo desde o século XIX. Após cem anos de revolução industrial, os primeiros efeitos nocivos à natureza começaram a ser sentidos na Europa: secas prolongadas, chuvas ácidas e doenças em decorrência da insalubridade do ambiente. No Brasil, nesta mesma época, a cidade do Rio de Janeiro sofreu com a falta de água devido à supressão massiva da vegetação arbórea em decorrência da exploração madeireira, uma das primeiras atividades econômicas do país¹.

Avisos mais contundentes vieram no século XX. Carson, na obra *Primavera Silenciosa*, publicada nos idos dos anos 50, apresenta vestibular estudo apontando as consequências do uso indiscriminado de insumos agrícolas nas culturas norte-americanas, as quais registraram-se na mortalidade de espécies da fauna e flora atingidas pela poluição e no falecimento de humanos ao ingerir tais produtos².

Na década de sessenta, Lovelock apresentou a teoria da “hipótese de Gaia”. O autor alertava que a Terra constituía-se como um ser vivo, onde qualquer alteração numa parte de sua estrutura poderia ocasionar danos e consequências em todo sistema³.

¹ Para outras informações ver: PADUA, José Augusto de. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

² CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Trad. Raul de Polillo. São Paulo: Melhoramentos, 1962.

³ LOVELOCK, James. **Gaia as seen through the atmosphere**. *Atmospheric Environment*, 6(8):579-580, 1962.

Estes fatos preambulares culminaram numa nova percepção e compreensão da relação do homem com a natureza. Na esteira, vieram a Conferência de Estocolmo (1972), o acidente de Chernobyl (1986), a Conferência do Rio (1992) e a Conferência de Johannesburgo (2002).

O primeiro reflexo veio nas declarações das cartas constitucionais, que paulatinamente incorporaram normativas de reconhecimento do meio ambiente saudável como direito humano fundamental. Na sequência, vieram os instrumentos para garantir a sua defesa e a sua preservação, bem como a atribuição da responsabilidade pelo dever de manutenção desta condição: o Poder Público, em todos os seus entes e representações, e a coletividade, em sua manifestação organizada ou na individualidade de cada um.

Os tribunais de contas podem e devem desempenhar sua missão constitucional a partir deste novo paradigma. A sua prerrogativa de fiscalizar e controlar os entes públicos lhe coloca em posição privilegiada para exame minucioso da prática da gestão ambiental desempenhada pela Administração, pelo Legislativo e pelo Judiciário. Nesse sentido, esta monografia centra esforços para comprovar a importância das auditorias ambientais como instrumento auxiliador da efetivação do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para tanto, visa a reunir elementos teóricos e legais e as técnicas existentes que permitem e garantem a atuação das cortes de contas na temática ambiental. Assim, discorre-se sobre os fundamentos legais que traduzem o direito ao meio ambiente equilibrado como fundamental e sobre os deveres decorrentes deste direito, considerando as responsabilidades públicas. Além disso, busca-se um paralelo sobre as responsabilidades que devem ser avocadas pelas cortes de contas para ver efetivado este direito; e, por fim, trata-se também das técnicas de auditoria utilizadas para avaliação da gestão ambiental pública.

2. O meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental

A Constituição Federal de 1988 destronou o paradigma liberal vigente e transformou o asseguramento de direitos e a distribuição de deveres em algo bem menos mercadológico e mais providente e social. A mudança de

rumo também trouxe repercussões ao tratamento jurídico dado ao meio ambiente. Acolhendo a sua proteção, reconheceu-o como bem jurídico autônomo e imprimiu-lhe caráter de sistema, organizado, na forma de uma ordem pública ambiental constitucionalizada. É de fato uma concepção holística e juridicamente autônoma do meio ambiente⁴.

Para algum direito ser considerado fundamental, é preciso que seja reconhecido pela Constituição ou declarado por meio de tratados internacionais, de modo que seu conteúdo atribua a um indivíduo ou a grupos de indivíduos garantia subjetiva ou pessoal. O meio ambiente saudável foi elevado à categoria de direito humano fundamental a partir do momento em que as constituições nacionais passaram a contemplá-lo, mormente após a Conferência de Estocolmo de 1972.

Como direito fundamental, nas palavras de Derani, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é “resultado de fatores sociais que permitiram e até mesmo impuseram a sua cristalização sob forma jurídica, explicitando a sua relevância para o desenvolvimento das relações sociais”⁵.

Esta constatação teórica permite incutir diversas implicações práticas. A *prima facie*, o direito fundamental, leva à formulação de um princípio de primariedade do ambiente, no sentido de que a nenhum agente, público ou privado, é permitido tratá-lo como valor subsidiário, acessório, menor ou desprezível. Em segundo, este status lhe confia um direito de aplicação imediata e direta, valendo por si mesmo, independente de lei que o regulamente, vinculando, desde logo, todas as entidades, públicas ou privadas. Na terceira implicação, resultante do seu caráter fundamental, impõe-se a irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade, distintivos que informam a ordem pública ambiental, para manutenção ou restabelecimento do equilíbrio ecológico. Até a falta de zelo dos beneficiários na sua fiscalização e defesa não afeta sua validade e eficácia, pois é direito atemporal⁶.

⁴ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 84.

⁵ DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 92.

⁶ BENJAMIN, op. cit., p. 98.

Na Constituição de 1988, este direito fundamental vem expresso no art. 225, quando o caput prevê que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Bello Filho afirma que se está diante de “direito fundamental, quer na dimensão real ou teórica, quer na dimensão positiva”⁷. A fundamentalidade do direito justifica-se, primeiro, em razão da estrutura normativa do tipo constitucional; segundo, na medida em que o rol do art. 5º, sede principal de direitos e garantias fundamentais, por força do seu § 2º, não é exaustivo; terceiro, pois, sendo uma extensão material do direito à vida, visto salvaguardar as bases ecológicas vitais, garantido no art. 5º, caput, tem os resguardos deste⁸.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de terceira geração, sustentado na solidariedade intergeracional, sendo uma modalidade de direito que não se destina especificamente à proteção de interesses individuais ou de grupos determinados, mas é destinado ao gênero humano, com conteúdo de valor supremo. Seu exercício é, ao mesmo tempo, coletivo e individual, oponível a qualquer um que viole suas disposições.

Tal reconhecimento não restou encerrado apenas em âmbito normativo, mas também foi afirmado na corte suprema. No Mandado de Segurança nº 22.164, do Distrito Federal, de relatoria do Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se a respeito. Neste julgado, ficou definida a condição especial do meio ambiente como bem jurídico e o verdadeiro significado deste direito fundamental. Vale a transcrição de seu voto:

“Trata-se [...] de um típico direito de terceira geração, que assiste de modo subjetivamente indeterminado a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e preservá-lo em bene-

⁷ BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental do século XXI. In: FERREIRA, Helene Sinivi; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de direito ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 103.

⁸ BENJAMIN, op. cit., p. 102.

fício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social”⁹.

No mesmo acórdão, o STF reconheceu que o direito fundamental ao meio ambiente hígido materializa a proteção de valores indisponíveis e de poderes de titularidade coletiva, atribuídos a toda sociedade. Infere-se que, nestas condições, a norma constitucional fixa a todos os titulares deveres. Por último, nas palavras do relator, “o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais”. O meio ambiente é patrimônio público, não porque pertence ao Poder Público, mas porque a sua proteção interessa à coletividade e se faz em benefício das presentes e futuras gerações¹⁰.

3. O poder público e o meio ambiente

A organização política brasileira prescreve que o Poder Público é constituído por três distintos poderes: Legislativo, com a função de produção das normas legais; Judiciário, cujo escopo é aplicar aos casos práticos a lei; e Executivo, que tem por finalidade o desempenho de atividades de cunho administrativo que promovam benefícios coletivos. Todos os três poderes têm responsabilidades ambientais, de acordo com a competência conferida pela segregação.

O recurso ambiental, revestido da natureza jurídica de bem de uso comum do povo, definido pela Carta Maior, é, para fins de gestão e controle,

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22164-0/SP. Antônio de Andrada Ribeiro Junqueira versus Presidente da República. Relator: Ministro Celso Mello. Acórdão publicado no Diário da Justiça da União de 17 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

¹⁰ AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental no Brasil. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 373.

patrimônio público, competindo ao Poder Executivo a missão de sua guarda, tutela e fiscalização. Para desempenho desta função, o Poder Executivo deve voltar todo seu aparato organizacional com vias a garantir que o direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja assegurado àqueles que hoje vivem e àqueles que ainda viverão. O ente que administra a nação impele-se em envidar os mais competentes, modernos e eficientes esforços no sentido de ver cumprida com maestria esta obrigação fundamental.

A teoria da organização federativa conferiu aos três níveis de entes executivos públicos a competência comum para exercer de forma cooperativa os deveres decorrentes do direito fundamental ambiental. Cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios¹¹.

Esta plêiade de responsabilidades públicas reforçam aquelas definidas no § 1º do art. 225 da Constituição. O tema ambiental, contudo, não está desamparado de organização que defina os órgãos que exercerão as competências comentadas. A Lei Federal nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu no art. 6º o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Este Sistema criou seis níveis de hierarquia com a disposição, finalidade e competência de organismos autônomos que conduzirão as ações para assegurar o direito fundamental ao meio ambiente hígido.

No topo da pirâmide, tem-se o órgão superior, representado pelo Conselho de Governo, com a função de assessoramento do tema junto ao presidente da República; hoje, o Ministério do Meio Ambiente. Em seguida, encontra-se o órgão consultivo e deliberativo, denominado de Conse-

¹¹ CF/88, art. 23, inc. III, IV, VII e XI.

Iho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, cujo escopo é editar normas administrativas para regulamentação de questões ambientais. Logo após, o SISNAMA estabeleceu o órgão central, representado pela Secretaria do Meio Ambiente, cuja missão é planejar diretrizes governamentais voltadas ao meio ambiente. O quarto órgão na escala foi nomeado de executor, função dada ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, com a missão de fazer cumprir as normas ambientais. O penúltimo organismo na linha hierárquica são os seccionais, representados pelos órgãos estaduais da administração indireta, responsáveis pela conformidade e observação das regras ambientais nos estados da federação. E, finalmente, o SISMANA previu os órgãos locais, responsáveis pela aplicação nos municípios das regras que disciplinam o tema.

Veja-se que a todos os entes administrativos foi conferida parcela de responsabilidade em zelar pela conservação dos recursos naturais. A criação de órgãos especializados para desempenho destas funções proporciona ofertar serviços com mais propriedade, pois seus gestores são capacitados a se aprofundarem nas questões e temas relevantes. A desvantagem decorre do estancamento do assunto ambiental, que se reveste de viés inter e transdisciplinar, em apenas um único órgão. Todo o aparato para exercício da Administração Pública tem interface com a crescente demanda das questões ambientais, inclusive muitos contribuem decisivamente para o agravamento da crise ambiental. Não é do desconhecimento da maioria que os órgãos públicos de meio ambiente são os menos favorecidos com recursos orçamentários, apresentam restrito quadro de servidores e estrutura de trabalho mal dimensionada, sucateada e até mesmo inoperante.

Para desenvolver seu dever-obrigação, o Poder Público usufrui dos instrumentos colocados ao seu dispor para desempenho das funções administrativas. Não apenas as leis e regras balizam suas ações, mas também, principalmente, as políticas públicas, que surgem como norte do caminho a ser seguido. Assim, o ente público deve ser eficiente, pois a este foi conferida a gestão, em primeiro lugar, do patrimônio público ambiental. A eficiência desejada deve ser cobrada, testada e comprovada por aqueles afetados pelo direcionamento dessas ações e pelo organismo auxiliar do Poder Legislativo, cuja competência conferida constitucionalmente foi a de controlar e

fiscalizar as ações dos entes públicos: os tribunais de contas.

4. As cortes de contas, sua missão institucional e o meio ambiente

A Constituição Federal disciplina, nos artigos 70 a 75, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos entes públicos por parte do Tribunal de Contas da União (TCU). Determina, no último dispositivo, que essas normas se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Para compreensão mais ampla desta diretriz constitucional, importante que sejam esmiuçadas algumas particularidades contidas nos dispositivos citados. O art. 70, por exemplo, prediz que a atividade objeto de controle deve ser fiscalizada quanto aos seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, permitindo a verificação da contabilidade, receitas e despesas, execução do orçamento, dos resultados alcançados, bem como dos acréscimos e diminuições patrimoniais¹².

No que tange ao controle, ele deve ser observado considerando os seguintes pontos: controle de legalidade dos atos, de modo a analisar a atenção ao disposto nas normas pertinentes; controle de legitimidade, considerado o exame de mérito do ato fiscalizado e atendimento das prioridades previamente estabelecidas; controle de economicidade, verificando se o órgão controlado procedeu de modo mais econômico visando à obtenção de recursos adequados, em quantidades necessárias e em momento certo; controle de fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos, incluindo neste caso os bens ambientais; e controle de metas e resultados do cumprimento de programas, projetos e atividades.

Quanto aos que são obrigatoriamente submetidos a este controle e fiscalização, inclui-se a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades da administração direta e indireta e todas aquelas pessoas que física ou juridicamente utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais ao ente público responda,

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 500 e 501.

ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Encontra-se, ainda, a possibilidade e obrigatoriedade deste controle e fiscalização serem exercidos duplamente: por meio de órgãos da própria Administração Pública, por meio do controle interno, e o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas. Nesta forma de controle, as cortes de contas receberam, via art. 71 da Constituição Federal de 1988, ampliação das suas funções até aquele momento exercidas. Destaca-se: a realização da fiscalização financeira, a análise de consultas de casos hipotéticos, a prestação de informações quando solicitado, o julgamento das contas daqueles sujeitos ao controle externo, a aplicação de sanções quando as contas são consideradas ilegais ou irregulares, a determinação de prazo para adoção de ações de natureza corretivas, com escopo de tornar válida atividade considerada irregular, e o recebimento e apuração de denúncias que possam configurar ofensa aos princípios da legalidade ou fatos que levem à classificação de determinada conduta como irregular.

Quando foram pensados e criados, os tribunais de contas tinham função exclusivamente voltada para análise da aplicação em gastos dos recursos de natureza pública. O sistema de contabilidade pública passou por uma grande evolução. Os três mais importantes instrumentos para aferição do cumprimento de metas e objetivos previamente definidos, o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária, foram criados pela Constituição de 1988.

Ao mesmo tempo em que houve novo disciplinamento para tratamento das contas públicas, os tribunais de controle externo também foram legitimados para ampliar o leque de atuação e considerar outros temas em sua missão institucional. A possibilidade de controle e fiscalização sob a ótica do desempenho operacional habilitou as cortes de contas para utilização de importante instrumento: auditorias operacionais.

Como decorrência do escopo de atribuições conferidas pela Constituição de 1988, a natureza investigativa das auditorias públicas encontra-se latente. Nenhum programa, atividade ou ação desempenhada pelo Poder que deve administrar a sociedade foge do controle e fiscalização. Temas como prestação da saúde, promoção da assistência social e suas vertentes, como família, crianças, idosos e portadores de deficiências, ações de fomento à

cultura, atividades voltadas ao bem-estar dos índios e a gestão do patrimônio público ambiental passam a ser alvo de atuação do poder conferido às cortes de controle externo.

Especificamente sob o viés ambiental, o TCU elaborou a Portaria n° 383/1998, que definiu as estratégias de procedimento para controle e fiscalização de temas ligados a área ambiental, especificamente relacionado com a gestão ambiental. O conceito de gestão ambiental vem assim definido no § 1º do art. 1º: “conjunto das ações que visem à adequada utilização do meio ambiente”.

Seguindo orientação da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), organização internacional que congrega todas as Entidades de Fiscalização Superior (EFS), o TCU, na Portaria citada, considera como premissa para execução das auditorias ambientais: “o dever do Poder Público em preservar a qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas à disponibilidade equitativa e permanente dos recursos ambientais e a necessidade de promoção do desenvolvimento sócio-econômico em compatibilidade com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”¹³.

O modo de exercício deste controle será efetuado em três vertentes: (a) por meio de fiscalização ambiental de ações executadas por órgãos integrantes do SISNAMA e políticas e programas de desenvolvimento que possam degradar o meio ambiente; (b) por meio da introdução do viés ambiental na fiscalização de políticas e programas de desenvolvimento que tenham potencial de causar danos ambientais e projetos e atividades que causem impactos negativos ao meio ambiente; e (c) por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades integrantes do SISNAMA e daqueles responsáveis por políticas, programas, projetos e atividades com potencial de degradar o meio ambiente¹⁴.

Desta feita, o art. 225 da Constituição não fica apenas no papel, e a acepção da expressão “impondo-se ao Poder Público” acaba por incluir também os tribunais de contas, órgãos públicos independentes, que auxiliam o

¹³ Brasil. TCU. Portaria n° 383/98. Art. 2º, inc. I e II.

¹⁴ Brasil. TCU. Portaria n° 383/98. Art. 3º, inc. I, II e III.

Poder Legislativo no dever de defender e preservar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

5. Auditoria ambiental pública

As auditorias praticadas pelas EFSs que tenham como escopo o meio ambiente têm como objeto principal a avaliação das ações dos órgãos governamentais encarregados da gestão ambiental e a verificação do cumprimento da legislação específica por parte dos demais órgãos e entidades da administração indireta. Cumpre destacar que o conceito de meio ambiente foi bastante alargado, passando a ser considerado em três dimensões: meio ambiente natural, meio ambiente artificial e meio ambiente cultural.

O primeiro diz respeito aos aspectos naturais em si considerados, como os bens ambientais renováveis e não renováveis e sua inter-relação com os demais componentes deste sistema, como os elementos químicos, sólidos e gasosos. O segundo quer dizer o meio ambiente construído pelo homem, simbolizado principalmente pelas cidades e todas as demais transformações operadas nos sistemas naturais. O terceiro está relacionado com os objetos e bens que correspondem à identidade cultural de um povo, incluindo aspectos históricos ou atuais que ganhem relevância social devido à construção de valores imersos numa sociedade.

As EFSs brasileiras vêm seguindo, o exemplo e recomendações da INTOSAI e do TCU para exercício do controle e fiscalização da gestão ambiental pública. Em 2001, a Portaria n° 214 do TCU aprovou o Manual de Auditoria Ambiental, documento de grande auxílio e guia para a atuação deste dever constitucional. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) já instrumentalizaram suas práticas escrevendo manuais próprios internos de auditoria ambiental.

De acordo com o Manual do TCU, as auditorias ambientais consistem no “conjunto de procedimentos aplicados no exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades

desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle”¹⁵. Esta análise tem o escopo de exame da ação praticada por pessoas jurisdicionadas ao Tribunal que tenham a obrigação de exercer o controle ou a proteção ambiental, em decorrência de sua competência original ou da obrigação de prevenir ou reparar danos ambientais decorrentes de seus atos.

Importa ressaltar o princípio da iniciativa, inerente a toda corte de contas para a realização das auditorias de natureza ambiental. Diferentemente da apreciação e julgamento das contas dos ocupantes de cargos eletivos em nível federal, estadual e municipal, que são anuais e obrigatórias, as ações para exercício do controle da gestão ambiental dependem da programação e da iniciativa do órgão máximo responsável pela gestão da EFS, normalmente a sua presidência.

O corpo gestor das EFSs deve ser conscientizado sobre a relevância do meio ambiente e capacitado para realizar auditorias ambientais.

Questão que reforça a relevância desta missão institucional conferida às cortes de controle externo é o descaso do ente administrativo com o meio ambiente. Primeiro ponto é a fatia do orçamento público destinado às entidades responsáveis pela gestão do patrimônio ambiental. Checando as leis orçamentárias da União, do estado de Santa Catarina e da cidade de Florianópolis, os órgãos de meio ambiente responsáveis, Ibama, Fatma e Floram, respectivamente, receberam, em média, 0,5% (meio por cento) do total previsto para o gasto público anual, valor bastante irrisório para fazer frente a todas as responsabilidades com os deveres ambientais. Como consequência, constata-se que tais órgãos dispõem de recursos humanos e físicos escassos, obsoletos e defasados, insuficientes para exercícios de suas tarefas institucionais.

Deve-se considerar ainda a sujeição destes órgãos a práticas de corrupção, visando à facilitação dos serviços prestados e desvio dos preceitos ambientais, como foi exemplo a operação Moeda Verde, deflagrada pela Polícia Federal na cidade de Florianópolis¹⁶, que teve como fundamento a

¹⁵ Brasil. TCU. **Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2001. p. 12.

¹⁶ A operação Moeda Verde investiga crimes de ordem tributária, formação de quadrilha, corrupção, falsificação de documento, uso de documento falso e tráfico de influência, ocorridos na cidade de

suspeita de fraude em licenciamentos ambientais.

A INTOSAI, por meio de seu Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental, publicou documento intitulado “Orientação para a Realização de Auditorias de Atividades com uma Perspectiva Ambiental”, identificando três tipos de auditoria nas quais questões ambientais podem ser abordadas: auditoria de relatórios financeiros, auditoria de conformidade e auditoria de desempenho.

No primeiro tipo, as questões ambientais podem incluir iniciativas para: (a) prevenir, diminuir ou remediar danos ao ambiente; (b) indicação para conservação de recursos renováveis e não-renováveis; e (c) alerta das consequências da violação de leis e regulamentos ambientais em atenção às responsabilidades pela ação ou omissão imposta ao Estado.

Nas auditorias de conformidade, é possível verificar, sob o prisma da lei, a garantia de que as atividades governamentais estão sendo conduzidas nos devidos preceitos das regras ambientais de âmbito nacional.

Já nas auditorias de desempenho, é possível verificar se os indicadores de desempenho relacionados ao meio ambiente refletem ponderadamente a performance da entidade examinada e a garantia de que os programas e atividades voltados para a questão ambiental sejam conduzidos de modo econômico, eficiente, eficaz e efetivo¹⁷.

Entretanto, não se pode mais conceber a competência para atuação no tema meio ambiente por órgãos públicos estanques, paupérrimos e defasados. Assim como a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99) guarda como princípio o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade, o panorama ambiental deve permear todos os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, incluindo as próprias EFSs.

A realização da gestão ambiental compete a todos como dever estabelecido constitucionalmente. Não é mais concebível que se continue a

Florianópolis/SC.

¹⁷ INTOSAI. **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI**. Trad. Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. p. 49.

usar e desperdiçar os recursos ambientais, já tão explorados e utilizados em demasia. É necessário um esforço conjunto para a redução da utilização dos bens ambientais e a diminuição do impacto negativo constatado diuturnamente. A atuação das cortes de contas em executar auditorias com enfoque ambiental deve ser ampliada, para conferir o nível de colaboração que cada agente, órgão e entidade pública está realizando em prol do meio ambiente, visando a sua proteção e conservação.

Um recurso de extrema relevância para aferição da correta, eficaz e consistente gestão ambiental do patrimônio público, visando precipuamente ao alcance da sustentabilidade, é a adoção de indicadores de desempenho atrelados a critérios de avaliação de resultados. Estudos recentes têm buscado aferir indicadores que correspondam a situações ideais, que revelem quando um dado estado ambiental encontra-se em sustentabilidade e em equilíbrio dinâmico¹⁸.

Aos agentes públicos começam a ser esboçados os primeiros caminhos para concretização e adoção de indicadores de desempenho da gestão pública¹⁹. O desafio será, então, aliar os dois indicadores e revelar quando a atividade pública protege e conserva o meio ambiente. Como dever fundamental atrelado a um direito humano, o meio ambiente exige de todos os seus atores ações práticas de contensão e reversão do atual quadro de esgotamento dos recursos naturais, poluição desmedida em todos os ambientes e desperdício generalizado das fontes de sustento.

Neste escopo, as auditorias ambientais públicas representam imprescindível instrumento para busca de efetividade e garantia da manutenção do meio ambiente hígido. Os tribunais de contas devem, com urgência, fomentar o exercício deste poder institucional conferido pela Carta Magna e contribuir para melhoria da prestação do serviço em prol do meio ambiente, desempenhado pelos órgãos especializados.

¹⁸ MOTTA, Ronaldo Seroa da. Indicadores Ambientais no Brasil: aspectos ecológicos, de eficiência e distributivos. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0403.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2009.

¹⁹ TOSCATO JR., Eudes M. Auditoria de Desempenho: o desafio de otimizar a avaliação da Gestão Pública. Disponível em: <http://www.redecontabil.com.br/artigo/arquivos/art_37.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2009.

6. A utilização da auditoria operacional para defesa do meio ambiente

A crescente preocupação com a obtenção de eficiência, eficácia e economia na gestão dos recursos públicos faz com que as informações geradas pelos relatórios financeiros da contabilidade tradicional não sejam suficientes. Para suprir a necessidade de informações gerenciais que demonstrem como se encontram estas variáveis perante os órgãos e entidades públicas, surgiu a técnica de auditoria operacional.

A auditoria operacional apresenta-se de grande importância para o crescimento e desenvolvimento da Administração Pública e para defesa do meio ambiente, tendo em vista uma nova percepção da gestão.

Esta modalidade de auditoria com enfoque centralizado na gestão, utilizando a aplicação de indicadores e parâmetros para a avaliação da gestão e do desempenho dos gestores públicos, é vista como alternativa útil para auxiliar a direção na consecução das metas e objetivos propostos estrategicamente.

7. Considerações finais

A novidade e urgência da questão ambiental importam em necessária reflexão do papel e missão constitucional imposta às cortes de contas brasileiras. A sociedade exige nova postura de todos frente aos desafios impostos decorrentes da crise ambiental. Consequências incalculáveis sujeitam toda a comunidade global a estreitar laços de solidariedade em prol de um destino comum; sob pena de atingir a todos, não segregando ricos nem pobres. A mudança, entretanto, deve partir do interior para causar reflexos no exterior.

O meio ambiente equilibrado, consagrado como direito fundamental, é a única condição garantidora de saúde digna e manutenção da vida. Os deveres impostos para concretização do meio ambiente sadio dizem respeito a todos, cabendo a cada um exercer sua parcela de responsabilidade e contribuir decisivamente para mudança dos rumos.

Não será apenas assumindo sua responsabilidade em executar auditorias ambientais que as EFSs cumprem seu papel. Toda a gestão de suas estruturas também precisa acompanhar o novo modelo de sustentabilidade.

de. Utilização de equipamentos de baixo consumo, destinação correta dos resíduos sólidos, captação e reutilização da água, emprego de produtos de pequeno impacto ambiental e papel reciclado compõem o quadro de exigências que a Administração Pública deve acompanhar, principalmente os órgãos de controle externo.

Em verdade, os tribunais de contas estão em desconformidade com o meio ambiente, segundo princípio de auditoria ambiental, pois não aplicam técnicas para diminuir o desperdício e gerar economias. É essencial o investimento em metodologias específicas de auditoria ambiental, em capacitação diversificada dos auditores e na criação de núcleos especializados em meio ambiente como estratégia de curto prazo para atendimento do desafio conferido pela Constituição Federal às EFSs brasileiras.

Dentre suas atribuições, os tribunais de contas podem recomendar a alteração de políticas ambientais como meio de torná-las mais eficientes, eficazes e econômicas, ou ainda visando a compatibilizá-las entre si ou adequá-las a um conjunto maior de políticas públicas ambientais. Todos esses aspectos são passíveis de verificação pelas EFS quando da realização de auditorias operacionais.

Ainda que não tenham a missão constitucional de atuar diretamente na fiscalização ambiental, as cortes de contas precisam dar mostras que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos órgãos governamentais responsáveis pelo gerenciamento dos recursos naturais, garantindo a preservação do meio ambiente, combinada com o manejo racional, controle e utilização sustentável.

A auditoria operacional é, sobretudo, uma nova filosofia acerca do papel que o controle externo deve exercer para a melhoria de qualidade dos órgãos e entidades públicos. O instrumento operacional pode ser definido como uma técnica, um enfoque ou uma metodologia.

Acredita-se que o exercício das funções de controle externo garantidas constitucionalmente, consideradas como elementos geradores de ações corretivas, em permanente ação pedagógica e orientadora da gestão pública, poderá produzir efeitos positivos para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental no Brasil. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental do século XXI. In: FERREIRA, Helene Sinivi; LEITE, José Rubens Morato. (org.). **Estado de direito ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição de República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

BRASIL. TCU. Auditoria de Aspectos Ambientais das Obras Públicas. In: Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, 7, 2002, Brasília. **Anais...** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002, p. 140-173.

BRASIL. TCU. **Cartilha de Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Brasília: TCU, 2007.

BRASIL. TCU. **Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2001.

BRASIL. TCU. **Manual de auditoria de natureza operacional**. Brasília: TCU, 2000.

BRASIL. TCU. Técnicas de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: TCU, 2000.

CAPPELLI, Sílvia; BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; RUSCHEL, Caroline. Indicadores de aplicabilidade e cumprimento da norma ambiental para ar, água e vegetação. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 11, n. 42, p. 134-161, abr./jun. 2006.

CORRÊA, Elizeu de Moraes. **Auditoria Ambiental**. Guia Elementar no Âmbito dos Tribunais de Contas. Curitiba: TCE/PR, 1997.

CORREA, Heitor Delgado; ANDRADE, Pierre André da Rocha. Avaliação da gestão ambiental como indicador de desempenho do mandato de agente público. **Revista do TCMRJ**, Rio de Janeiro, ano XXI, n. 27, p. 34-44, ago. 2004.

DE CONTO. Michelle Fernanda. **A auditoria operacional como ferramenta na busca da eficiência na administração pública**. 2004. 40 f. Monografia. (Especialização em Auditoria Pública) – Curso de Pós-Graduação em Auditoria Pública, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

FERREIRA, Helene Sinivi. Política Ambiental Constitucional. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

GARCIA, R. C. **Avaliação de ações governamentais: pontos para um começo de conversa.** Brasília: IPEA/CENDEC, 1997.

_____. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental.** Brasília: IPEA/CENDEC, 2001.

GIL, Antônio de Loureiro. **Auditoria operacional e de gestão: qualidade da auditoria.** São Paulo: Atlas, 1992.

GONÇALVES, Fernando. **Papel e Responsabilidade do Tribunal de Contas da União na Auditoria do Meio Ambiente.** Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/9107/1/Papel_e_responsabilidade_do_Tribunal_de_Contas.pdf>. Acesso em: 15 jun. 07.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de Estudos FIPECAFI,** São Paulo, maio/ago, 1999.

INTOSAI. **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI.** Trad. Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

INTOSAI; WGEA. Auditoria Ambiental e de Regularidade. **Revista do TCU,** Brasília, n. 100, p. 48-54, abr./jun. 2004.

KRIECK, Manfredo. **Auditoria pública.** Florianópolis: FEPESE, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 14. ed. rev. atual. ampl. Malheiros: São Paulo, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1998.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. Indicadores Ambientais no Brasil: aspectos ecológicos, de eficiência e distributivos. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0403.pdf> . Acesso em: 15 jun. 2009.

OLIVEIRA, Alci Malaquias de. **Controle e Auditoria Governamental com Enfoque em Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 1996.

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: Contas Públicas. Transparência, Controle Social e Cidadania**. Florianópolis: TCE/SC, 2006. p. 77-147.

TOSCATO JR, Eudes M. **Auditoria de Desempenho: o desafio de otimizar a avaliação da Gestão Pública**. Disponível em: <http://www.redecontabil.com.br/artigo/arquivos/art_37.pdf> . Acesso em: 15 jun. 2009.