

ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO AMBIENTAL

Luiz Henrique Lima

1 INTRODUÇÃO

Nos albores da República, ao pugnar pela criação do Tribunal de Contas da União (TCU), Ruy Barbosa¹ jamais cogitaria que, no limiar do século XXI, a instituição de controle externo das contas públicas estivesse profundamente envolvida com temas como as mudanças climáticas globais, o desflorestamento, o licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura, a gestão de recursos hídricos e a biodiversidade. No entanto, a atuação da Corte de Contas no controle externo da gestão ambiental tem sido efetiva e tem colaborado positivamente para um melhor alcance dos objetivos da política nacional de meio ambiente.

Neste capítulo, apresentar-se-á, de forma sintética, a estratégia de atuação do TCU na área ambiental, seus fundamentos constitucionais e legais, alguns exemplos de fiscalizações empreendidas e uma avaliação de seus resultados.

2 O TCU E A GESTÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

A gestão ambiental é conceituada, na administração pública federal brasileira, como “o conjunto de princípios, estratégias e diretrizes de ações e procedimentos para proteger a integridade dos meios físico e biótico, bem como a dos grupos sociais que deles dependem” (Brasil, 2000, p. 42).

Por sua vez, no documento que fixou sua estratégia de atuação na área ambiental, o TCU considerou gestão ambiental como:

o conjunto das ações que visem à adequada utilização do meio ambiente, considerando o ambiente natural e o transformado pela ação humana, as ações destinadas ao controle e proteção do meio ambiente e as relacionadas a atividades que potencial ou efetivamente produzam impactos ambientais negativos (Brasil, 1998).

Embora, desde o Brasil colônia, haja registros de normas legais e medidas governamentais visando à proteção de bens ambientais – a começar pela árvore

1. Ruy Barbosa, ministro da Fazenda do governo provisório republicano, propôs a criação do Tribunal de Contas, efetivada pelo Decreto nº 966-A, de 1890, e confirmada, por sua influência, na primeira Constituição republicana, de 1891.

que designou o país, o pau-brasil (Lima, 2001; Wainer, 1991) –, somente a partir da edição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), em 1981, pode-se de fato considerar a existência de uma gestão ambiental pública no Brasil. Como propõe Sales (2001), a história do direito ambiental brasileiro pode ser dividida em três fases: a primeira, até a década de 1960, na qual a proteção ambiental era tratada em leis isoladas como o Código Florestal,² o Código das Águas³ e o Código da Pesca;⁴ a segunda, de transição, nas décadas de 1960 e 1970, em que foi estruturado um sistema, com a promulgação de leis e regulamentos destinados a controlar as atividades industriais⁵ e a estabelecer políticas e padrões ambientais; e a atual, a partir da edição da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a PNMA, e da Constituição de 1988, que consagrou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental da sociedade brasileira, com a instituição de novos instrumentos e ferramentas nas esferas administrativa e judicial.

A Constituição de 1988 deu ao meio ambiente o caráter de um direito fundamental da pessoa humana, dedicando-lhe todo um capítulo no título reservado à ordem social, e impregnando todo o conjunto da Carta de numerosos conceitos e referências atinentes às questões ambientais. Trata-se de um direito fundamental de terceira geração,⁶ que consagra o princípio da solidariedade e materializa poderes de titularidade coletiva (Moraes, 2006). Na longa e conturbada história constitucional brasileira, a Carta de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental (Silva, 1995).

A Lei Maior proclama, em seu Artigo 225, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo a ser defendido e preservado para as presentes e futuras gerações. Define ainda, no Artigo 170, inciso VI, que a defesa do meio ambiente é um dos princípios fundamentais da ordem econômica, ao lado da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência e da defesa do consumidor. Ademais, afirma também que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional (Brasil, 1988, Artigo 225, § 4º).

Dessa forma, o meio ambiente ecologicamente equilibrado caracteriza-se como um patrimônio, cuja defesa e preservação, estratégicas para as atuais e futuras gerações, são de responsabilidade do poder público.

A edição da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), foi o marco inicial de uma política ambiental pública efetiva

2. Decreto nº 23.793/1934, substituído pela Lei nº 4.771/1965 e, posteriormente, pela Lei nº 7.803/1989.

3. Decreto nº 24.643/1934.

4. Decreto-Lei nº 794/1939.

5. Por exemplo, a Lei nº 6.803/1963 e os Decretos-Lei nºs 303/1967 e 1.413/1975.

6. Os direitos de primeira geração são os direitos civis e políticos; os de segunda geração são os direitos econômicos, sociais e culturais (Moraes, 2006).

e orgânica no país. Tal lei estabeleceu os objetivos, os princípios, as diretrizes e os instrumentos da PNMA, bem como instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), composto por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, além das fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. O diploma foi integralmente recepcionado pela Carta Constitucional de 1988. É interessante assinalar que, enquanto a Constituição em 26 anos sofreu 77 emendas,⁷ a PNMA só foi alterada quatro vezes em 33 anos. No entanto, destaca-se que a PNMA somente foi regulamentada após a promulgação da Carta de 1988, por intermédio do Decreto nº 99.274/1990.

O primeiro órgão público ambiental na esfera federal foi a Secretaria de Meio Ambiente (Sema), criada em 1973. Posteriormente, suas atribuições passaram para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Em 1985, o tema adquiriu *status* ministerial quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Em 1999, após numerosas transformações, o ministério passou a denominar-se Ministério do Meio Ambiente (MMA) – órgão central do Sisnama, o mais importante da gestão ambiental pública brasileira e responsável pela PNMA. Por seu turno, o Ibama⁸ tem como atribuições exercer o poder de polícia ambiental; executar ações das políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, ao monitoramento e ao controle ambiental; e executar as ações supletivas de competência da União.

O TCU é o órgão a quem a Constituição brasileira incumbiu de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da administração pública federal, ou seja, na fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da União e de suas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (Brasil, 1988, Artigos 70 e 71).

Originalmente voltado para o estrito controle da legalidade das despesas e da conformidade contábil e orçamentária, o TCU evoluiu acompanhando a crescente complexidade das funções da administração pública, tendo suas atribuições significativamente ampliadas pela Constituição democrática de 1988.

7. A mais recente é a Emenda Constitucional (EC) nº 77/2014 (nota do editor).

8. Criado pela Lei nº 7.735/1989.

Da definição de controle externo constante no *caput* do Artigo 70 da Carta Magna, sobressaem quatro expressões de especial interesse para este trabalho: fiscalização patrimonial; fiscalização operacional; controle de legitimidade; e controle de economicidade.

Por fiscalização patrimonial, compreende-se não apenas a verificação quanto à guarda e à administração dos bens móveis e imóveis da União, mas também em relação à gestão do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e ambiental.

A fiscalização operacional incorpora ao controle externo brasileiro o *estado da arte* das mais sofisticadas técnicas de controle externo. Trata-se de um processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental com a finalidade de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.

Realizar o controle quanto à legitimidade significa ir além do exame da legalidade, da conformidade ao ordenamento jurídico positivo, envolvendo a formulação de um juízo de valor, uma avaliação das circunstâncias em que o ato foi praticado, sua adequação aos princípios da moralidade e da razoabilidade, e uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade.

A economicidade, por sua vez, implica uma avaliação qualitativa, que será feita sopesando-se os custos e os resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos.

O controle externo da gestão ambiental pública, efetivado pelo TCU, é essencialmente de natureza patrimonial – em que se cuida da preservação do patrimônio ambiental – e operacional – relacionado à efetividade das políticas públicas ambientais. Embora o critério da legalidade esteja sempre presente nas fiscalizações do TCU, na área ambiental, ganham relevo os exames da legitimidade e da economicidade.

Sendo um patrimônio a ser protegido pela União, o meio ambiente passa a integrar o universo de bens nacionais cuja utilização, guarda, administração e conservação estão sujeitas ao controle externo. E uma vez que também se define como responsabilidade institucional do TCU a realização de inspeções e auditorias operacionais nas suas unidades jurisdicionadas, é a gestão ambiental como um todo que será objeto de avaliação quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade (Lima, 2001).

Entre os mais importantes impactos ambientais causados por ações e atividades financiadas com recursos federais, podem ser citados os acarretados

por obras, nas suas diferentes fases, principalmente as de infraestrutura viária ou portuária; bem como por outras atividades desenvolvidas por empresas públicas e sociedades de economia mista ou, ainda, concessionárias de serviços públicos, a exemplo da geração energética, exploração de petróleo e gás, entre outras, de vez que tais empreendimentos são, potencial ou efetivamente, causadores de danos ao meio ambiente.

2.1 A estratégia de atuação ambiental do TCU

A dimensão ambiental da atuação dos tribunais de contas envolve múltiplos aspectos, a exemplo de:

- exame da legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos do Sisnama;
- fiscalização de entes públicos com atividades de impacto ambiental; e
- controle da conformidade na aplicação de recursos repassados e de financiamentos a particulares e renúncia de receitas.

Em 1998, o TCU definiu formalmente uma estratégia de atuação na área ambiental. O documento que define tal estratégia é a Portaria nº 383/1998, que aprova a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental (PDFA). Referida estratégia foi elaborada “com o objetivo de suprir a carência de um adequado controle externo da gestão ambiental em nível de governo” (Brasil, 1998).

No documento principal, anexo à portaria, a missão institucional do TCU com respeito ao meio ambiente foi assim definida:

Exercer, em auxílio ao Congresso Nacional, o controle externo da gestão ambiental de responsabilidade do Governo Federal e dos recursos públicos federais aplicados em atividades relacionadas à proteção do meio ambiente. No exercício de suas atribuições, o Tribunal deve zelar pela legalidade e legitimidade dos atos praticados pelo Governo, bem como pela eficiência, eficácia e economicidade no uso desses recursos e de recursos ambientais (Brasil, 1998).

Em decorrência disso, o controle da gestão ambiental pelo TCU será efetuado da forma a seguir descrita:

- 1) Por meio da fiscalização ambiental de:
 - a) ações executadas por órgãos e entidades do Sisnama; e
 - b) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental.

- 2) Por meio da inserção do aspecto ambiental na fiscalização de:
 - a) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental; e
 - b) projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impactos negativos diretos ao meio ambiente.
- 3) Por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades:
 - a) integrantes do Sisnama; e
 - b) responsáveis pelas políticas, programas, projetos e atividades a que se refere o inciso anterior (Brasil, 1998, Artigo 3º).

De especial relevância é a inclusão da avaliação do aspecto ambiental mesmo em atividades de fiscalização de escopo mais abrangente, isto é, que não digam respeito somente a órgãos, programas, projetos e atividades diretamente relacionados ao meio ambiente. Até a apreciação das contas do presidente da República deve, sob tal enfoque, ser avaliada considerando-se o desempenho governamental na consecução de suas metas ambientais.

São definidas como prioritárias as seguintes ações e atividades relacionadas à gestão ambiental (Brasil, 1998, Artigo 5º):

- ações que visem induzir comportamentos compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável;
- fiscalização ambiental;
- elaboração e aplicação de políticas setoriais relacionadas à proteção ou utilização do meio ambiente;
- ações que visem à coleta e ao fornecimento de informações sobre o meio ambiente;
- educação ambiental;
- coordenação das ações relacionadas à proteção ambiental; e
- ações implementadas com recursos externos.

Assim, a ênfase da estratégia reside em uma atuação de caráter preventivo. Em síntese:

O controle sobre os atos praticados no âmbito da gestão ambiental e sobre seus resultados deve ser implementado com o objetivo último de promover a coerência entre a ação governamental e as exigências de um modelo de desenvolvimento sustentável. Isso, porque a Constituição Federal e outras normas legais fornecem base de sustentação para tal modelo, e cabe ao Tribunal assegurar que todos os que lhe estiverem jurisdicionados atuem conforme o que dita a legislação (Brasil, 2001, p. 4).

2.2 Exemplos de fiscalizações do TCU em temas ambientais

Na área ambiental, o TCU utiliza as mesmas técnicas habitualmente empregadas nas atividades de controle externo realizadas pelos auditores do tribunal. Em 2001, foi editado o Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2001).

O quadro 1, a seguir, apresenta a definição de diversas modalidades de auditoria ambiental (AA) (Brasil, 2001).

QUADRO 1

Modalidades de auditoria ambiental no TCU

Modalidade	Definição
Auditoria ambiental de conformidade	O foco é a análise do cumprimento de políticas, diretrizes, regras, procedimentos etc., estabelecidos por normas que são instituídas ou não por órgão ou entidade responsável pela ação investigada. Assim, deve-se avaliar se o que foi estabelecido, que se constitui no critério de auditoria, está sendo adotado.
Auditoria ambiental de natureza operacional	Tem o objetivo de avaliar os resultados alcançados pela gestão ambiental. Assim, consiste na avaliação sistemática da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de providências relativas à preservação do meio ambiente, por meio da prevenção da degradação ambiental ou de sua reparação.
Auditoria ambiental de desempenho operacional	Tem por finalidade examinar a ação governamental quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia. A análise deve considerar não só o uso dos recursos ambientais, mas também a gestão dos recursos humanos, materiais, financeiros etc., utilizados na realização da gestão ambiental.
Avaliação ambiental de programa	O objetivo é examinar o impacto (efetividade) das funções, dos programas, das atividades e dos projetos governamentais. Devem ser incluídos na análise elementos que permitam concluir se os resultados da atuação do governo são coerentes com o objetivo de proteger o meio ambiente e zelar para que não sejam comprometidas a qualidade ambiental e a capacidade de as gerações presentes e futuras usufruírem dos bens ambientais.

Fonte: Brasil (2001).
Elaboração do autor.

As AAs devem ser utilizadas não como respostas eventuais e isoladas das cortes de contas a demandas do Parlamento e da sociedade, mas como instrumentos privilegiados no contexto de uma política articulada de atuação ambiental do controle externo. De fato, a AA é uma ferramenta essencial para o efetivo funcionamento dos procedimentos relacionados com o meio ambiente, pois possibilita um *retrato* instantâneo do processo produtivo, identificando os pontos *fracos*, aqueles passíveis de falhas frequentes, e os pontos *fortes*, nos quais não se registram problemas na maioria das análises.

A realização pelo TCU de diversas auditorias operacionais em instituições e programas governamentais tem resultado em minuciosos diagnósticos e relevantes recomendações no sentido de aumentar a efetividade das políticas públicas ambientais.

Fiscalizações do TCU na área ambiental entre 2000 e 2008 foram assim classificadas (Lima, 2009):

- as que abordaram instrumentos de planejamento de políticas ambientais (A);
- as que trataram da articulação entre órgãos governamentais (B);
- as que avaliaram a execução de políticas e programas ambientais (C); e
- as que cuidaram de temas extraordinários, como acidentes ambientais ou impactos ambientais de grandes empreendimentos (D).

O quadro 2 sintetiza a seleção realizada por Lima (2009), em ordem cronológica. No campo descrição, o código alfanumérico indica a categoria da auditoria e a ordem de sua apresentação.

QUADRO 2
Auditorias do TCU na área ambiental

Tema	Deliberação	Descrição
Prevenção a incêndios florestais	Decisão nº 801/2000 – Plenário Acórdão nº 61/2004 – Plenário (Monitoramento)	C1 – auditoria operacional tendo como objeto verificar a operacionalização do Programa Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo) do Ibama.
Recursos hídricos	Decisão nº 566/2002 – Plenário Acórdão nº 1.672/2005 – Plenário (Monitoramento)	C2 – auditoria operacional tendo como objeto a avaliação do governo federal na gestão dos recursos hídricos.
Gerenciamento de recursos hídricos	Decisão nº 1.259/2002 – Plenário Acórdão nº 1.672/2005 – Plenário (Monitoramento)	B1 – auditoria operacional tendo como objeto a articulação entre os órgãos e as entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).
Indicadores de gestão ambiental	Acórdão nº 516/2003 – Plenário	A1 – auditoria tendo como objeto a definição de indicadores de gestão ambiental.
Relacionamento entre a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Ibama	Acórdão nº 787/2003 – Plenário	B2 – auditoria operacional tendo como objeto o relacionamento entre a ANP e o Ibama.
Acidente ambiental no rio Cataguazes	Acórdão nº 1.199/2003 – Plenário Acórdão nº 1.383/2005 – Plenário (Monitoramento) Acórdão nº 1.152/2007 – Plenário (Monitoramento)	D1 – auditoria tendo como objeto verificar o desenvolvimento de planos e/ou ações de controle e fiscalização sobre atividades com significativo potencial poluidor, bem como as estratégias e os planos de contingência para os casos de acidentes de graves proporções.
Obras de infraestrutura hídrica	Acórdão nº 1.572/2003 – Plenário	B3 – auditoria operacional tendo como objeto os convênios para obras de infraestrutura hídrica.
Manejo florestal sustentável	Acórdão nº 424/2004 – Plenário	C3 – auditoria operacional tendo como objeto o manejo florestal sustentável na Amazônia.
Estudo de impacto ambiental (EIA)/Relatório de impacto ambiental (Rima)	Acórdão nº 462/2004 – Plenário	A2 – auditoria operacional tendo como objeto a avaliação do instrumento EIA/Rima.
Avaliação ambiental estratégica (AAE)	Acórdão nº 464/2004 – Plenário Acórdão nº 2.010/2005 – Plenário (Monitoramento)	A3 – auditoria operacional tendo como objeto o instrumento AAE.
Política florestal	Acórdão nº 1.547/2004 – Plenário	C4 – auditoria operacional tendo como objeto avaliar a gestão das unidades de conservação (UCs) existentes na região do Arco do Desflorestamento da Amazônia.

(Continua)

(Continuação)

Tema	Deliberação	Descrição
Royalties do petróleo	Acórdão nº 1.665/2005 – Plenário	B4 – auditoria tendo como objeto os recursos originários de participação especial na exploração do petróleo, a cargo do MMA.
Biopirataria	Acórdão nº 1.583/2006 – Plenário Acórdão nº 5.134/2008 – 2ª Câmara (Monitoramento)	C5 – auditoria operacional tendo como objeto analisar as ações do governo federal nas ações de combate à biopirataria.
Criação de Unidades de Conservação (UCs)	Acórdão nº 1.770/2006 – Plenário	C6 – Auditoria tendo como objeto fiscalizar os procedimentos e as ações do MMA destinados à criação de parques nacionais nos estados do Paraná e de Santa Catarina.
Rio São Francisco	Acórdão nº 1.147/2005 – Plenário Acórdão nº 1.869/2006 – Plenário Acórdão nº 2.017/2006 – Plenário	D2 – representação tendo como objeto apurar falhas na área ambiental, verificadas no projeto de integração do rio São Francisco com bacias hidrográficas do nordeste setentrional.
Assentamentos rurais na Amazônia	Acórdão nº 2.633/2007 – Plenário	C7 – auditoria de conformidade tendo como objeto de avaliação o impacto nas áreas de reserva legal dos projetos de assentamento implementados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), bem como o cumprimento da legislação ambiental aplicável a estes projetos.
Amazônia	Acórdão nº 1.097/2008 – Plenário	B5 – auditoria operacional tendo como objeto a atuação governamental na Amazônia.
Resíduos sólidos	Acórdão nº 2.067/2008 – Plenário	C8 – auditoria operacional tendo como objeto o Programa Resíduos Sólidos Urbanos.

Fonte: Lima (2009).

A seleção, embora extensa, não foi exaustiva, tendo se procurado identificar os trabalhos mais representativos, tanto no que concerne ao seu objeto, quanto em relação às conclusões alcançadas. Nas diversas auditorias selecionadas, são recorrentes as constatações de:

- desarticulação entre os órgãos governamentais;
- desrespeito à legislação ambiental, tanto por particulares, quanto pelo poder público;
- deficiência na fiscalização, especialmente no acompanhamento do cumprimento das medidas condicionantes ou mitigadoras estabelecidas por ocasião do licenciamento ambiental; e
- insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para a boa execução das políticas públicas.

Adicionalmente, tendo mais de uma vez constatado problemas relativos ao processo de licenciamento ambiental, o TCU publicou documento denominado *Cartilha de licenciamento ambiental* (Brasil, 2007), destinado à informação e orientação de gestores, empreendedores, legisladores e ativistas de organizações não governamentais (ONGs), com o objetivo de fornecer aos empreendedores públicos informações úteis à elaboração dos pedidos de licenças ambientais e orientá-los

sobre os respectivos processos de licenciamento, além de relacionar os principais conceitos inseridos nos normativos aplicáveis à matéria, inclusive com orientações para a definição do órgão ambiental a ser destinada a solicitação.

Desde 1995, com a conclusão da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das obras inacabadas, o Congresso Nacional, no processo de elaboração das leis orçamentárias, tem solicitado a manifestação do TCU com respeito à regularidade das obras públicas financiadas com recursos da União, tanto aquelas em andamento, quanto as previstas ou em processo de contratação. Tal solicitação formaliza-se em dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs).

Para atender à solicitação do Congresso Nacional, o TCU organizou um grande programa anual de fiscalização de obras, denominado Fiscobras, o qual compreende auditorias, de diversas modalidades, em centenas de empreendimentos ou programas de trabalho, destacando-se as obras de infraestrutura de transportes (rodoviárias, portuárias, ferroviárias e aeroportuárias); de saneamento e irrigação e no setor energético (geração e transmissão de energia elétrica, produção, transporte e refino de petróleo e gás). As equipes que executam o Fiscobras utilizam aplicativos próprios que permitem a elaboração de relatórios em tempo real pela internet, manual e treinamento específicos, entre outros recursos.

- Os manuais do TCU orientam as equipes de fiscalização a proceder, em todas as obras fiscalizadas, verificações de natureza ambiental. Sua ênfase encontra-se nos aspectos relativos ao licenciamento ambiental com as seguintes indagações (Brasil, 2008):
- exige licença ambiental?
- possui licença ambiental?
- está sujeita ao estudo de imposto ambiental (EIA)?
- as medidas mitigadoras estabelecidas pelo estudo prévio de impacto ambiental estão sendo implementadas adequada e tempestivamente?

Conforme deliberações do TCU, são considerados indícios de irregularidades graves, suscetíveis de provocar a paralisação da obra ou do serviço, com suspensão de repasses de recursos federais, a juízo do Congresso Nacional, o que segue.

- 1) Falta de documentação obrigatória exigida por órgãos do governo, inclusive a falta de licenciamento ambiental conduzindo ao embargo de obra pelo poder público (Brasil, 2002).
- 2) Contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência de licença ambiental prévia (Brasil, 2003).

- 3) Início de obras sem a devida licença de instalação, bem como o início das operações do empreendimento sem a licença de operação com base nas Resoluções Conama nºs 237/1997 e 006/1987 (Brasil, 2003).

Tais determinações revestem-se de grande importância. O comando para a área técnica do TCU estabelece uma padronização de procedimentos e eleva a questão do licenciamento ao mesmo patamar de gravidade que, por exemplo, fraudes em licitações ou superfaturamento.

Ao longo desses anos, o TCU observou que são recorrentes as falhas ambientais em obras federais, principalmente no que se refere à formulação de projetos básicos sem as devidas identificações dos problemas ambientais, em confronto direto com a Lei de Licitações.⁹ Consequentemente, algumas obras passam a necessitar de medidas de recuperação e mitigação de áreas degradadas não previstas no projeto original e que acarretam custos adicionais.

3 AVALIAÇÃO

Os exemplos descritos da atuação ambiental do TCU nos últimos anos revelam a orientação de buscar um controle preventivo, pedagógico e orientador da gestão pública, substituindo o tradicional modelo de controle formalista e *a posteriori*. Verifica-se uma atuação abrangente que diagnostica problemas estruturais e define determinações, inclusive para a área de decisão econômica do governo federal, na qual frequentemente situam-se os *gargalos* ou *garrotes* da administração pública. Exsurge uma clara preocupação, não apenas com os aspectos da legalidade, mas também com a efetividade dos instrumentos da política ambiental.

Como principais críticas e limitações apontadas em Lima (2009), destacam-se as seguintes.

- 1) Ausência de um planejamento específico para a realização de fiscalizações na área ambiental, que são decididas em função de demandas diversas do Congresso Nacional e do Ministério Público, dos compromissos internacionais assumidos pelo TCU, de solicitação dos ministros-relatores ou em virtude de acidentes ambientais ou questões de grande repercussão na opinião pública.
- 2) Inexistência de uma unidade técnica específica para a área ambiental.¹⁰
- 3) Limitação do número de auditores lotado na unidade especializada.

9. Lei nº 8.666/1993, Artigo 6º, inciso IX.

10. O fato de ter sido criada uma diretoria para o meio ambiente na sobrecarregada Secretaria de Fiscalização de Obras e, posteriormente, na 4ª Secretaria de Controle Externo do TCU, responsável também por áreas críticas como saúde e previdência, não permitiu que a fiscalização ambiental tivesse um tratamento de maior destaque, como na hipótese de uma secretaria exclusiva para o tema.

- 4) Não aproveitamento na unidade especializada de auditores com formação específica na área ambiental, inclusive com títulos de mestrado e doutorado.
- 5) Limitação dos cursos e eventos de capacitação na área ambiental voltados para o corpo técnico do TCU.¹¹

Ademais, pode-se salientar que o TCU realizou diversas fiscalizações relacionadas aos instrumentos de comando e controle e nenhuma teve como objeto algum instrumento de mercado.¹²

Sob outra perspectiva, cabe considerar o argumento de que a área ambiental não recebe maior prioridade no TCU porque não é prioridade na ação governamental, incumbindo ao tribunal, como órgão de controle, fiscalizar preferencialmente o que o próprio governo define como de maior relevância em seu planejamento e em termos de aportes de recursos. Tal raciocínio, no entanto, deve ser relativizado, sob pena de o TCU focalizar toda sua atuação no passado (orçamentos executados) e negligenciar temas estratégicos para o futuro, mesmo que ainda não tenham sido reconhecidos como tais pelo governo.¹³

Por conseguinte, nada obstante, reconheçam-se a relevância e a qualidade dos trabalhos desenvolvidos, e cumpre assinalar que o TCU pode e deve evoluir na sua atuação no controle da gestão ambiental, adotando, entre outras, as seguintes medidas:

- criação de uma unidade técnica – Secretaria de Controle Externo – exclusiva para o controle da gestão ambiental;¹⁴
- lotação nessa unidade dos auditores com formação específica na área ambiental;
- promoção com mais frequência de cursos e eventos de capacitação na área ambiental voltados para o corpo técnico;
- sistematização do planejamento de fiscalizações na área ambiental;
- maior inserção de questões de auditoria focalizando aspectos ambientais no planejamento de auditorias operacionais em programas e projetos;¹⁵ e

11. Em 2006, foi realizado um curso de introdução ao controle da gestão ambiental, com auditores lotados em unidades do TCU em doze estados e representantes de entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de quatro países africanos de língua oficial portuguesa. Todavia, a maioria dos participantes não chegou a participar de fiscalizações na área ambiental.

12. A classificação mais comum na doutrina (Barbieri, 2004; Seroa da Motta, 2006) é a que distingue os instrumentos de gestão ambiental em instrumentos de comando e controle (ICCs) e instrumentos econômicos ou de mercado (IMs). Como exemplos de ICC, mencionam-se licenças, zoneamentos e padrões. São exemplos de IM: taxas ambientais, criação de mercados, incentivos fiscais e subsídios.

13. Um exemplo são as mudanças climáticas globais.

14. Em 2013, foi criada a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb) (nota do editor).

15. A exemplo das propostas constantes do processo TC 011.102/2003-3: “No planejamento da ação governamental auditada são previstos e analisados os impactos ambientais potenciais resultantes das ações a serem implementadas no âmbito do programa?” e “O órgão/entidade observa os normativos referentes ao licenciamento ambiental das obras e/ou empreendimentos sob sua responsabilidade?”.

- melhor divulgação dos resultados dos monitoramentos efetuados, apontando as recomendações não adotadas.

Finalmente, observa-se no caso brasileiro o potencial da atuação do TCU como mediador, respeitado e imparcial, de conflitos entre diversas instâncias governamentais, notadamente em relação ao processo de licenciamento ambiental, como se verificou em auditoria operacional realizada em 2007.

Certamente os que são avessos ao controle não aprovarão a atuação ambiental do TCU, argumentando que a Corte de Contas não realiza satisfatoriamente seu trabalho precípuo de julgamento de contas e que novas áreas de atuação constituem diversionismos ou modismos que não contribuirão para incrementar a produtividade do controle externo. Trata-se de um raciocínio frágil, que desconsidera o papel central que a questão ambiental crescentemente representa na gestão governamental do século XXI, bem como as expressivas consequências econômicas e sociais advindas de omissões ou falhas na execução das políticas ambientais, e os seus impactos sobre a administração pública. Assim, ao contrário do enunciado conservador, o controle externo da gestão ambiental situa-se no “núcleo duro” da missão das Cortes de Contas, de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade, e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

O tema seguramente é merecedor de pesquisas futuras que possam explorar de modo mais aprofundado, entre outros:

- a percepção e a compreensão do papel do TCU na área ambiental por parte dos diversos agentes;
- o acompanhamento sistemático e a mensuração dos resultados advindos da implementação das determinações e recomendações exaradas pelo TCU; e
- o levantamento quantitativo e a análise qualitativa dos resultados da execução orçamentária com a função de gestão ambiental nas várias esferas da Federação brasileira.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Portaria nº 383, de 5 de agosto de 1998. Aprova a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDF/A. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 65, 10 set. 1998. Seção 1.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Gestão dos recursos naturais:** subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio TC/BR/FUNATURA, 2000.

_____. Tribunal de Contas da União. **Boletim do TCU nº 52.** Edição especial Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 16 jun. 2001.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 97/2002** – Plenário. 2002.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 516/2003** – Plenário. 2003.

_____. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental.** 2. ed. Brasília: TCU, 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual Fiscobras 2008.** Brasília: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2008.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle do patrimônio ambiental brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2001.

_____. **O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental.** 2009. Tese (Doutorado) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

SALES, Rodrigo. **Auditoria ambiental:** aspectos jurídicos. São Paulo: Editora LTr, 2001.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo. **Economia ambiental.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional.** 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental do Brasil:** subsídios para a história do direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 1991.