

# AUDITORIA AMBIENTAL PÚBLICA: Instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Autor: M.Sc. Azor El Achkar<sup>1</sup>

## I. Introdução: a atualidade da questão ambiental

O homem, animal senciente que se distinguiu de todos os outros animais pelo seu poder de distinção, 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 uma só pessoa. Um só ser que reinava sublime sobre a imensidão da Terra, que retirava dela apenas o necessário para sobreviver, que dividia com a Terra todas as tormentas, todos os fenômenos e todas as transformações operadas desde então.

Até o momento não foi possível ainda precisar o tempo exato 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 em perfeita simbiose desta 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 prover todos os recursos necessários, não apenas para sua satisfação, mas para seu enriquecimento por meio de 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 a livre disposição daqueles em condições financeiras de adquiri-los, 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 após Cristo, parece ter encontrado as primeiras resistências há menos de quarenta anos atrás. Representando um ciclo, que deve completar toda a sua volta, estamos há vivenciar uma nova corrente que busca este retorno do homem com sua origem: o seu *reiligare* com a natureza. A relação de exploração e parasitismo esgotou uma parte e está levando a outra a prejuízo. O homem está percebendo que não pode mais usufruir sem retribuir, que não pode mais usurpar sem devolver, que não pode mais sugar sem compensar.

Os 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, 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

---

<sup>1</sup> Auditor Fiscal de Controle Externo junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, advogado e mestre em Direito Ambiental pela UFSC.

à supressão massiva da vegetação arbórea em decorrência da exploração madeireira, uma das primeiras atividades econômicas do país<sup>2</sup>.

Alertas mais contundentes vieram no século XX. Rachel Carson na clássica obra *Primavera Silenciosa*, nos idos dos anos 50, apresenta vestibular estudo apontando as conseqüências do uso indiscriminado de insumos agrícolas nas culturas norte americana, trazendo como conseqüência a mortalidade de espécies da fauna e flora atingidas pela poluição e de humanos ao ingerir tais produtos<sup>3</sup>. Já na década de sessenta encontramos a teoria da “hipótese de Gaia”, de James Lovelock. Este autor, ainda presente entre nós e polêmico por incentivar o uso de energia nuclear, alertava que a Terra constituía-se como um ser vivo, onde qualquer alteração numa parte de sua estrutura poderia ocasionar danos e conseqüências em todo sistema<sup>4</sup>. Foram estes os fatos iniciais que 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 criação do IBAMA (1989), a Conferência do Rio (1992) e a Conferência de Johannesburgo (2002).

O conceito de natureza, tornada ciência pela ecologia do biólogo alemão Ernest Haeckel (1869), foi ampliado com a sobreposição de outras ciências, como geografia, engenharia e direito. Na verdade não há mais área do conhecimento que não tenha alguma interface com o meio ambiente. Ao direito incumbiu acompanhar este processo regulando o que antes não era regulado. O direito foi esverdeado e os bens ambientais protegidos num primeiro contexto. Na seqüência os processos ecológicos, os ecossistemas e as funções ambientais também receberam proteção legal.

O primeiro reflexo veio nas declarações das cartas constitucionais, que paulatinamente incorporaram dispositivos normativos de reconhecimento do meio ambiente saudável como direito humano fundamental. Na seqüência vieram os instrumentos para garantir a sua defesa e preservação e atribuição da responsabilidade pelo dever de manutenção desta condição a todos nós: 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. Este estudo centra esforços para comprovar a importância das auditorias ambientais como instrumento auxiliador da efetivação do mais novo direito humano fundamental: direito ao meio

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Trad. Raul de Polillo. São Paulo: Melhoramentos, 1962.

<sup>4</sup> LOVELOCK, James. **Gaia as seen through the atmosphere**. Atmospheric Environment, 6(8):579-580, 1962.

ambiente ecologicamente equilibrado. Visa reunir os elementos teóricos e legais vigentes no ordenamento jurídico pátrio que corroboram a afirmação anterior. Discorreremos sobre o conceito de Sociedade de Risco, alarme feito pelos sociólogos sobre a atual sociedade, levantando os fundamentos legais que traduzem o direito ao meio ambiente equilibrado como fundamental, trataremos dos deveres decorrentes deste direito, discorrendo sobre as responsabilidades públicas que este direito acarretou e, por fim, traçaremos um paralelo sobre as responsabilidades que devem ser avocadas pelas cortes de contas para ver efetivado este direito que versa sobre bem indisponível, inalienável e de interesse difuso.

## **II. O fenômeno da Sociedade de Risco**

A emergência do capitalismo industrial alavancou a veiculação de novos processos e técnicas de produção, fruto da modificação das relações de apropriação econômica dos bens de produção e a tecnicização dos processos de gestão e legitimação do conhecimento. Profundas transformações foram provocadas com este advento, sobretudo o modo como seriam definidas e legitimadas as relações de poder e as condições de seu exercício. As novas possibilidades de desenvolvimento tecnológico, apropriação privada dos bens e livre acumulação de capital ocasionaram uma crescente proliferação de ameaças originadas de diversas fontes, algumas vezes de difícil comprovação de causalidade e identificação de seus promotores.

Na medida em que este recente capitalismo se expandia e se radicalizava um grande número de ameaças originadas desse processo tornaram-se invisíveis e incognoscíveis, onde a sua identificação somente era possível após o cambio das ameaças nos efeitos nocivos, em detrimento da segurança de toda comunidade. Neste contexto, os sistemas de controle, cálculo e previdência simplesmente não funcionavam, pois a inovação e produção das ameaças era superior ao acompanhamento das tecnologias de prevenção. Constata-se, por conseguinte, que a proliferação de ameaças imprevisíveis e invisíveis é uma característica associada a um novo modelo de organização social caracterizada pela dinâmica impressa pela metodologia da inovação. Tais transformações produzem conseqüências que desnudam as instituições de controle e proteção das sociedades industriais, deixando-as inertes diante das delicadas e perigosas ameaças. Esta situação revela o fenômeno da sociedade de risco.

O maior expoente desta teoria, Ulrich Beck define seu conceito: “[...] uma fase do desenvolvimento da sociedade moderna onde os riscos sociais, políticos, ecológicos e individuais criados pela ocasião do momento de inovação tecnológica, escapam das instituições de controle e proteção da sociedade industrial”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Trad.: Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Maria Rosa Borrás. Madrid: Paidós, 1998. p. 119.

As ameaças sempre acompanharam as sociedades. Antes elas eram decorrentes de fenômenos naturais, imprevisíveis e inexplicáveis. Hoje são produzidas pelas decisões humanas, associadas à opção civilizacional, à inovação tecnológica e ao desenvolvimento econômico resultantes da industrialização, e recebem o nome de riscos. Estes diferem dos perigos, pois estão condicionados diretamente à atividade humana e não tem mais relação com causas naturais. O conceito moderno de risco vincula-se a uma fase mais recente da humanidade de substituição dos padrões de justificação tradicional e de destino por padrões baseados na certeza e na segurança da nova racionalidade científica industrial, que objetiva impor limites àquela imprevisibilidade natural<sup>6</sup>.

No entusiasmo de tornar previsíveis e controláveis as conseqüências imprevisíveis das decisões, buscam submeter ao controle o que é incontrolável e propõe prever o imprevisível, de modo a empreender um conjunto de ações, programas e políticas institucionais visando gerar segurança social. Trabalhando com as ciências exatas, busca-se na probabilidade, cálculo, controle estatístico de expectativas e normalização das contingências mecanismos que permitam diminuir a incerteza que qualifica os efeitos das decisões.

Os novos riscos da sociedade contemporânea escapam da percepção sensorial humana, pois não mais se fazem compreensíveis aos afetados, manifestando-se apenas em momentos temporalmente muito distantes daquele que foram produzidos. Quando a proporção quantitativa e qualitativa dos acidentes ganhou dimensões de macro ou mega perigos a previsão antecipada de sua procedência deixou de ser realizada de forma eficiente pelas instituições responsáveis pelo controle, as políticas de segurança falharam e a previsão dos riscos inerentes ao desenvolvimento econômico e à inovação tecnológica foram subjugadas, expondo ao público a falência dos programas que objetivavam calcular os efeitos colaterais das decisões econômicas. Neste momento, segundo Beck, o caixão da modernidade é aberto expondo as faces de um desenvolvimento incalculável, inseguro e de uma sociedade que perde a capacidade de gerar segurança e controlar contingências<sup>7</sup>.

O perfil dos riscos produzidos neste ambiente são identificados em escala de ameaça global, supranacionais, sujeitos a uma nova dinâmica política e social. Os macro perigos, por conseqüência, não encontram limitações espaciais ou temporais, não se submetem a regras de causalidade e aos sistemas de responsabilização tradicional e não são possíveis de compensação, face a particular irreversibilidade dos seus efeitos, que anula as equações de reparação pecuniária. É um resultado fruto do desenvolvimento da modernização, que se torna independente, avesso aos resultados e perigos que origina.

---

<sup>6</sup> Id. *ibid.*, p. 123

<sup>7</sup> Id. *ibid.*, p. 140.

A sociedade, refém das agruras do desenvolvimento sem fim e a qualquer preço, é iludida pelas instituições que insistem em não reconhecer a realidade do perigo, em ocultar suas origens, em negar sua existência, suas culpas e suas responsabilidades na produção do perigo, pouco se importando com seu controle e compensação. Para Beck, vivemos uma irresponsabilidade organizada, ou seja, a legitimação da não imputabilidade sistêmica das ameaças e legalização das contaminações, a partir do controle das políticas de conhecimento e produção do saber sobre os riscos, sonegando o acesso à informação e gerando em seu lugar o silêncio, a omissão, o anonimato e o ocultamento institucionalizados<sup>8</sup>.

Estamos, indiscutivelmente, em um momento de crise ecológica. A sociedade contemporânea perdeu controle sobre as conseqüências do seu crescimento ilimitado. O aumento das situações de ameaças geradas pelos novos riscos agravam com relevo os já conhecidos problemas ambientais. O Estado precisa construir modelos para lidar com as imprevisibilidades e implementar mecanismos de gerenciamento dos riscos. A sociedade mundial do risco precisa congrega os países à necessidade de consideração de uma nova perspectiva de administração dos conflitos, privilegiando uma obrigação mundial de solidariedade entre as nações. A administração cooperativa dos riscos emerge como suporte para abertura de canais transparentes de informação e comunicação, assegurando a manutenção da boa saúde dos bens ambientais, a sustentabilidade do equilíbrio ecológico dinâmico e garantindo a existência de um futuro seguro às futuras gerações.

### **III. O meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**

A Constituição Federal de 1988 destronou o paradigma liberal vigente nas ulteriores constituições nacionais e transformou o asseguramento de direitos e distribuição de deveres bem menos mercadológico e bem 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 ambiente.<sup>9</sup>

Para que um direito seja formalmente 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 uma garantia subjetiva ou pessoal. O meio ambiente saudável foi elevado a 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.

---

<sup>8</sup> Id. *ibid.*, p. 173.

<sup>9</sup> 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.

Como direito fundamental, nas palavras de Cristiane 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”<sup>10</sup>.

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 confere um direito de aplicação imediata e direta, valendo por si mesmo, independente de lei que o regulamente, vinculando, desde logo, todas as entidades públicas e privadas. Na terceira implicação resultante do seu caráter fundamental, a manutenção ou restabelecimento do equilíbrio ecológico impõe-se a irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade, distintivos que informam a ordem pública ambiental. Até a falta de zelo dos beneficiários na sua fiscalização e defesa não afeta sua validade e eficácia, pois é direito atemporal<sup>11</sup>.

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. Sua inserção está contida no Título da “Da Ordem Social”. Ney de Barros Bello Filho afirma que se está diante de “direito fundamental, quer na dimensão real ou teórica, quer na dimensão positiva”<sup>12</sup>. 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, visto salvaguardar as bases ecológicas vitais, do direito à vida, garantido no art. 5º, *caput*, tem os resguardos deste<sup>13</sup>.

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 a 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 MS 22.164/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello o Supremo Tribunal Federal manifestou-se a respeito. Neste julgado ficou definido

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> BENJAMIN, op. cit., p. 98.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> BENJAMIN, op. cit., p. 102.

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 benefício 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<sup>14</sup>.

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, conforme se verá abaixo. E 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”, ou seja, de fato 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 gerações<sup>15</sup>.

#### **IV. Os deveres ambientais**

O art. 225 ao garantir o direito fundamental ao meio ambiente sadio prescreveu uma extensa relação de deveres constitucionais direcionados à tutela ambiental, em favor dos atuais e futuros cidadãos e da natureza. Constata-se que estes deveres, num primeiro momento, corolários daquele direito, assumem, em função do texto constitucional, caráter autônomo, por meio da decretação direta de obrigações, reconhecendo poderes aos implementadores e beneficiários para fazê-las valer. São deveres ora dirigidos aos indivíduos ou a coletividade, ora direcionados ao Poder Público. A Constituição de 1988 impôs uma lista de encargos, sendo possível identificar um dever geral de não degradar e diversos deveres derivados e secundários, de caráter específico, elencados no § 1º do art. 225<sup>16</sup>.

Em que pese a dupla responsabilidade atribuída ao Poder Público e a coletividade, àquele foram determinados deveres específicos, conforme depreende-se do dispositivo legal citado acima. No inc. I há previsão de proteção dos processos ecológicos essenciais e o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas. Nesta disposição o direito necessariamente vai às ciências ambientais para resolver o significado das expressões processos ecológicos essenciais e manejo ecológico. Ecologia é o conjunto das relações

<sup>14</sup> 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. 2007.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> BENJAMIN, op. cit., p. 102.

existentes na natureza, e na expressão mencionada, o constituinte quis garantir a proteção dos processos vitais que tornam possíveis as inter-relações entre os seres vivos e o meio ambiente<sup>17</sup>.

No inc. II encontramos o dever ambiental constitucional de proteção da diversidade e da integridade do patrimônio genético, onde após resguardar a diversidade de espécies e de ecossistemas, o constituinte reportou-se à diversidade de genes propriamente. Segundo esta prescrição o Poder Público está encarregado de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético brasileiro e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e à manipulação de material genético. Em nível infraconstitucional o tema recebeu recente regulamentação pela Lei n° 11.105/2005.

Em seguida, o dever atribuído ao Poder Público diz respeito às áreas territoriais especialmente protegidas e seus componentes, conhecidas como unidades de conservação. Cabe a este definir e gestionar os espaços naturais, declarados formalmente, mediante lei ou decreto, por reunirem características ambientais ensejadoras de proteção especial. Sua manifestação opera-se pela constituição de parques, reservas biológicas, áreas de proteção ambiental, reservas extrativistas, entre outras. A regulamentação do inc. III foi atendida com a promulgação da Lei n° 9.985/2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ditando conceitos, princípios, diretrizes e normas para cumprimento deste dever constitucional.

O quarto dever ambiental constitucional configura-se também como um importante instrumento, aliado para efetivação do direito fundamental garantido no *caput* do art. 225. É a exigência, por parte dos órgãos ambientais públicos responsáveis pelo licenciamento ambiental de atividades que utilizem recursos naturais, da elaboração, apresentação e discussão pública do estudo prévio de impacto ambiental, quando tais atividades apresentarem-se com potencial de causar significativa degradação ambiental. De caráter preventivo, mitigador e avaliativo, o estudo de impacto ambiental reveste-se com a utilidade de avaliar a dimensão das possíveis alterações que determinado empreendimento ou atividade poderá causar ao meio ambiente, prevendo alternativas de minorar este impacto.

O conteúdo do dever ambiental previsto no inc. V reveste-se de ineditismo supremo e fantástico, inclusive modelo para outras nações. Configura-se na gestão dos riscos. Preceitua esta ordem que o Poder Público deve controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substância que possam representar risco à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente. Toda e qualquer atividade que possa vir a

---

<sup>17</sup> FERREIRA, Heline Sinivi. Política Ambiental Constitucional. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 231.



comprometer a integridade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser devidamente avaliada, com o propósito de afastar ou minorar os riscos que dela possam decorrer. Este preceito importa num exame de todas as atividades que apresentem risco a sociedade, seja preventiva, seja precaucional, cabendo ao Poder Público a adoção de medidas que afastem ou minimizem o risco, quando este não for plenamente conhecido, ou evitem a consumação de dano, quando for risco potencial<sup>18</sup>.

Com o objetivo de inculcar em toda sociedade uma sensível consciência sobre os aspectos que envolvem a questão ambiental, há expressa previsão constitucional determinando ao Poder Público, na forma de obrigação de fazer, em promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino, bem como a conscientização pública visando à preservação ambiental, reconhecendo o constituinte a relevância da educação e da conscientização pública na tutela do meio ambiente, nos termos do inc. VI, § 1º, do art. 225. A Lei nº 9.795/1999 materializou esta obrigação ao estabelecer a Política Nacional de Educação Ambiental. Importa ressaltar que a lei foi positiva ao incentivar que as práticas e o ensino possam ser realizados tanto em sentido formal como não formal e por ter enfatizado o enfoque holístico, interdependente e transdisciplinar.

Por fim, mas sem esgotar ou tornar *numerus clausus* os deveres ambientais, ao Poder Público incumbe proteger a fauna e a flora, sendo vedada, na forma da lei, qualquer prática que coloque em risco sua função ecológica, provoque a extinção de espécies ou, ainda, submeta os animais a crueldade. Este inc. VII abarca uma série de obrigações de fazer que foram agrupadas dando corpo a um dever maior: proteção da fauna e flora. A expressa menção do termo função ecológica leva a crer que a Carta Magna referiu-se ao papel que os animais e as plantas desempenham nos ecossistemas, possibilitando seu ideal funcionamento. Cada espécie contribui de forma particular para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e qualquer interferência na sua função ecológica pode ter como consequência um desregulamento de todo o sistema ambiental.

## **V. 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 administrativas que promovam benefícios coletivos. Todos os três poderes têm responsabilidade com o meio ambiente de acordo com a competência conferida pela divisão.

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

---

<sup>18</sup> FERREIRA, op. cit., p. 234.

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 de garantir que o direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja assegurado àqueles que hoje vivem e àqueles que ainda viverão. Corolário da garantia deste direito são os deveres que dele decorrem e a incumbência determinada constitucionalmente ao poder público em desempenhar tais deveres. Deve o ente que administra a nação envidar os mais competentes, mais modernos, mais eficientes esforços no sentido de ver cumprida com maestria esta obrigação fundamental.

A teoria da organização federativa, adotada internamente, conferiu aos três níveis de entes executivos públicos a competência comum para exercer de forma cooperativa os deveres decorrentes do direito fundamental referido. 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 e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios<sup>19</sup>.

Esta plêiade de responsabilidades públicas reforçam aquelas definidas no § 1º do art. 225 da Constituição de 1988. O tema ambiental, contudo, não está desamparado de organização que defina os órgãos que exercerão as competências aqui comentadas. Isto porque a Lei 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 dos organismos autônomos que conduzirão as ações em vistas de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente hígido. No topo da pirâmide temos o órgão superior, representado pelo Conselho de Governo, com a função de assessoramento do tema junto ao Presidente da República, hoje definido como Ministério do Meio Ambiente. Logo abaixo encontramos o órgão consultivo e deliberativo, denominado de Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, cujo escopo é editar normas administrativas para regulamentação de questões ambientais. Em seguida o SISNAMA estabeleceu o órgão central, que é a Secretaria do Meio Ambiente cuja missão é planejar diretrizes governamentais voltadas ao meio ambiente. Quarto órgão na escala foi nomeado de executor, função dada ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que tem a missão de fazer cumprir as normas ambientais. Penúltimo organismo na linha hierárquica são os seccionais, denominados

---

<sup>19</sup> CF/88, art. 23, inc. III, IV, VII e XI.

pelos órgãos da administração indireta estaduais, responsáveis pela conformidade e observação das regras de direito ambiental nos estados da federação. E finalmente, o SISMANA previu os órgãos locais, responsáveis pela aplicação nos municípios das regras que disciplinam tema ambiental.

Veja-se que a todos os entes administrativos foi conferida uma parcela da responsabilidade em zelar pela conservação dos recursos naturais. A criação de órgãos especializados para desempenho dos deveres ambientais leva a vantagem de criar 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 cumprimento da administração pública pelo poder executivo tem interface com a crescente demanda das questões ambientais, inclusive muitos contribuem decisivamente para o agravamento da sociedade de risco e da crise ambiental. Não é do desconhecimento que os órgãos públicos de meio ambiente são os menos favorecidos com recursos do orçamento, 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 aos seus dispor para desempenho das funções administrativas. Não apenas as leis e regras balizam suas ações, mas principalmente as políticas públicas surgem como norte do caminho a ser seguido. O ente público deve ser eficiente, pois a este foi conferido 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 do poder executivo: os tribunais de contas.

## **VI. 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, determinando, 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 dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Para compreensão mais ampla desta diretriz constitucional, importante que seja esmiuçado algumas particularidades contidas nos dispositivos citados. No art. 70 da Carta Maior 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 patrimoniais<sup>20</sup>.

No que tange ao controle, ele deve ser observado considerando os seguintes pontos: controle de legalidade dos atos, de modo a considerar 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 a 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, que como visto, fazem parte do patrimônio público; e controle de resultados de cumprimento de programas, trabalhos e metas.

Quanto às pessoas que são obrigatoriamente submetidas a este controle e fiscalização, inclui a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades da administração direta e indireta e todas aquelas pessoas que física ou juridicamente utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Encontramos ainda a possibilidade e obrigatoriedade deste controle e fiscalização serem exercidos duplamente: por meio de órgãos da própria administração pública com a finalidade do controle interno, e o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas. Nesta segunda forma de controle, os cortes de contas receberam via art. 71 da Constituição Federal uma ampliação das suas funções até aquele momento exercidas. Destacamos: 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 recebimento e apuração de denúncias que possam configurar ofensa aos princípios da legalidade ou fatos que levem a classificação de determinada conduta como irregular.

Quando foram pensados e criados os tribunais de contas tinham uma função exclusivamente voltada para análise da aplicação em gastos dos recursos de natureza pública. Com o passar dos anos começaram a se ater também com a arrecadação desses recursos junto aos administrados. 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, considerando o plano plurianual, lei de diretrizes

---

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 500 e 501.

orçamentária e lei orçamentária foram criados pela Constituição de 1988, fazendo perceber o quão recente este tema é em nosso país.

Ao mesmo tempo em que houve um 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 operacional habilitou as cortes de contas a utilização de importante instrumento: auditorias de regularidades e auditorias operacionais. Em que pese a utilização deste instrumento para realização de auditorias contábeis, alinhadas exclusivamente para observação das regras de natureza contábil aplicadas à administração pública, o perfil destes dois novos modelos de auditoria conferiram às cortes de controle externo novos poderes dantes inexistentes.

Como decorrência do escopo de atribuições conferidas a natureza investigativa encontra-se latente. Nenhum programa, atividade e ação desempenhada pelo poder que deve administrar fogem do alvo de controle e fiscalização. Temas como a prestação da saúde, a promoção da assistência social e suas vertentes como família, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais, ações de fomento a cultura, realização de atividades voltadas ao bem estar dos índios e a gestão do patrimônio público ambiental, entre outras, passam a ser alvo de atuação do poder conferido às cortes de controle externo.

Especificamente sob o viés ambiental, objeto deste estudo, e buscando tornar mais clara esta nova possibilidade de atuação, o Tribunal de Contas da União elaborou a Portaria nº 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 INTOSAI, organização internacional que congrega todas as Entidades de Fiscalização Superior – EFS – o TCU na Portaria nº 383/1998 considera como premissas 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<sup>21</sup>. 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 de 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

---

<sup>21</sup> TCU. Portaria nº 383/98. Art. 2º, inc. I e II.

ambientais e projetos e atividades que decorram como consequência a ocorrência de 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 ambiente<sup>22</sup>.

Desta feita, o art. 225 da Constituição de 1988 não fica apenas no papel e a acepção da expressão “impondo-se ao poder público” acaba por incluir também os tribunais de contas, órgão público independente e auxiliar do Poder Legislativo por excelência, no dever de defender e preservar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

## **VII. Auditoria ambiental pública**

As auditorias praticadas pelas EFSs relacionadas com o meio ambiente tem 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 hoje o conceito de meio ambiente foi bastante alargado, passando a ser considerado em três aspectos distintos, mas complementares: 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 interrelação entre si e 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 “tipo” de meio ambiente está relacionado com os objetos e bens que correspondem a identidade cultural de um povo, incluindo aspectos históricos ou atuais que ganhem relevância social devido a construção de valores imersos numa sociedade.

As EFSs brasileiras vêm seguindo, cada uma no seu tempo, o exemplo e recomendações da INTOSAI e do TCU para exercício do controle e fiscalização da gestão ambiental pública. No ano de 2001 a Portaria n° 214 do TCU aprovou o seu Manual de Auditoria Ambiental, documento de grande auxílio servindo como guia para a atuação deste dever constitucional. O TCE/PR e o TCE/RS já instrumentalizaram suas práticas escrevendo manuais internos de auditoria ambiental próprios, adequando a sua realidade a necessidade da realização desta atividade fundamental.

Importante ressaltar neste momento 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, diferente da apreciação de denúncias

---

<sup>22</sup> TCU. Portaria n° 383/98. Art. 3°, inc. I, II e III.

quando haja provas que motivem a sua apuração e dos pedidos de contratação e aposentadoria de servidores públicos, que obrigatoriamente devem estar sujeitos a controle e fiscalização das EFSs, as ações para exercício da prerrogativa de controle da gestão ambiental dependem exclusivamente da iniciativa do órgão máximo responsável pela gestão da EFS, normalmente a sua presidência. É a partir de autorização expressa que as auditorias ambientais passam a ser realizadas. É fundamental que o corpo gestor das EFSs seja também capacitado sobre a importância e relevância do meio ambiente e da competência de realização de auditorias ambientais por seus órgãos.

Questão que reforça a relevância desta missão institucional conferida às cortes de controle externo é o descaso do poder público para com o meio ambiente. Primeiro ponto que carece de comentário é a fatia do orçamento público destinada as entidades públicas responsáveis pela gestão do patrimônio público 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 que o poder público tem em cumprir seus deveres ambientais. Como conseqüência, constata-se que tais órgãos dispõem de recursos humanos insuficientes para exercícios de suas tarefas institucionais, recursos físicos escassos, obsoletos e defasados. Devemos ainda considerar a sujeição destes órgãos a práticas de corrupção visando à facilitação dos serviços prestados e desvio da atenção aos ditames das normas ambientais, como foi exemplo a recente operação Moeda Verde, deflagrada pela Polícia Federal na cidade de Florianópolis, que teve como fundamento a 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" que identificou três tipos de auditoria onde 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 prevenir, diminuir ou remediar danos ao ambiente, a indicação para conservação de recursos renováveis e não-renováveis, o alerta das conseqüências da violação de leis e regulamentos ambientais e atenção das responsabilidades pela ação ou omissão imposta ao estado. Nas auditorias de conformidade é possível verificar sob o prisma da lei a garantia que as atividades governamentais estão sendo conduzidas nos devidos preceitos das regras ambientais de âmbito nacional. Já nas auditorias de desempenho de atividades ambientais é possível verificar se a análise dos indicadores de desempenho relacionado ao meio ambiente refletem ponderadamente o desempenho da entidade examinada e a

garantia que os programas, atividades e programas voltados para a questão ambiental sejam conduzidos de modo econômico, eficiente e eficaz<sup>23</sup>.

De acordo com o Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União as auditorias ambientais executadas naquela corte de contas consiste 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”<sup>24</sup>. 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. A gestão ambiental é uma espécie do gênero auditoria e pode ter objetivos relacionados tanto à auditoria de regularidade quanto à auditoria de natureza operacional.

Percebe-se a compatibilidade entre o entendimento da INTOSAI e do TCU para realização das auditorias ambientais. Entretanto ressalta-se que esta configuração está diretamente relacionada com a sistemática do trato da questão ambiental no Brasil, direcionada conforme a Lei n° 6.938/1981 e especificamente nos termos do SISNAMA. Entretanto, esta estrutura já esta ultrapassada. Não se pode mais conceber a competência para atuação no tema meio ambiente reduzido a órgãos públicos estanques, paupérrimos e defasados. Assim como a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n° 9.795/99) guarda como princípio o pluralismo de idéias 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 continue a se usar e desperdiçar os recursos ambientais já tão explorados e utilizados em demasia. É necessário um esforço conjunto para 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 estão realizando em prol do meio ambiente visando sua proteção e conservação.

Recurso de extrema relevância para aferição da correta, eficaz e consistente gestão ambiental do patrimônio público, visando precipuamente o alcance da sustentabilidade, é a adoção de indicadores de desempenho atrelados a critérios de avaliação de resultados. Estudos recentes no mundo todo tem buscado aferir indicadores que correspondam a situações ideais que revelem quando um dado estado ambiental encontra-se em

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Brasil. TCU. **Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União.** Brasília: TCU, 2001. p. 12.



sustentabilidade e em equilíbrio dinâmico<sup>25</sup>. Aos agentes públicos também começam a ser esboçados os primeiros caminhos para concretização e adoção de indicadores de desempenho da gestão pública<sup>26</sup>. 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 e compatível para perpetuação da vida, em todas as suas expressões. Os tribunais de contas devem com urgência fomentar o exercício deste poder institucional conferido pela Carta Magna de 1988 e contribuir para melhoria da prestação do serviço em prol do meio ambiente desempenhado pelos órgãos públicos. Com intuito pedagógico e auxiliador, as ações desenvolvidas pelas EFSs, com a devida incorporação em seus quadros de profissionais gabaritados com conhecimento na área ambiental, tendem a aperfeiçoar as responsabilidades daqueles a quem compete cumprir os deveres ambientais. Um olhar externo sobre o meio ambiente, seu estado, seus déficits, suas carências e das ações que a ele são dirigidas, realizado pelos tribunais de controle externo, é primordial para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### **VIII. Conclusão**

A novidade e urgência da questão ambiental importam numa necessária reflexão do papel e missão constitucional imposta às cortes de contas brasileiras. A sociedade crítica exige uma nova postura de todos para fazer frente aos desafios impostos pelos tempos atuais decorrentes da sociedade de risco. Conseqüências incalculáveis sujeitam toda comunidade a estreitar laços de solidariedade em prol de um destino comum, que inclui todos e não segrega ricos e pobres. A mudança 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. Como todo direito, os deveres impostos para concretização do meio ambiente sadio pertinem a todos, cabendo cada um exercer sua parcela de responsabilidade e contribuir decisivamente para mudança dos rumos mais sombrios já diagnosticados.

---

<sup>25</sup> 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](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0403.pdf). Acesso em: 15 jun. 2007.

<sup>26</sup> 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](http://www.redecontabil.com.br/artigo/arquivos/art_37.pdf). Acesso em: 15 jun. 2007.

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 os novos modelos de padrão sustentável. Utilização de equipamentos de baixo consumo, destinação correta dos resíduos sólidos, captação e reutilização da água, emprego de produtos de pequeno impacto ambiental, papel reciclado entre outras medidas compõe o quadro de exigências que toda a administração pública deve acompanhar e 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 neste momento o investimento em metodologias específicas de auditoria ambiental, em capacitação diversificada dos auditores, na criação de núcleos especializados em meio ambiente como estratégia de curto prazo para atendimento deste novo 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, efetivas e econômicas, ou ainda visando 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 nas entidades públicas responsáveis pela gestão ambiental.

Os tribunais de contas podem influenciar positivamente na gestão do meio ambiente. Ainda que não tenha a missão constitucional de atuar diretamente na fiscalização ambiental, precisam dar mostras de que podem contribuir de maneira efetiva para o aperfeiçoamento dos órgãos governamentais responsáveis pelo gerenciamento dos recursos naturais, garantindo assim a preservação do meio ambiente, combinada com o manejo racional, controle e utilização sustentável.

## Referências:

- 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.
- BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Trad.: Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Maria Rosa Borrás. Madrid: Paidós, 1998.
- BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental do século XXI. In: FERREIRA, Heline 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 n° 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n° 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.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU**. Revista do TCU, Brasília, v.1, n.1., p. 49-59, jan. 2004.
- 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.
- 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 Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- FERREIRA, Heline Sinivi. Política Ambiental Constitucional. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- GHISI, Adhemar Paladini. **Desempenho das entidades fiscalizadoras superiores e indicadores de rendimento**. Revista do TCU, Brasília, v. 31, n. 86, p. 327-355, out./dez. 2000.
- 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](http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/9107/1/Papel_e_Responsabilidade_do_Tribunal_de_Contas.pdf). Acesso em: 15 jun. 07.
- 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.
- LA ROVERE, Emílio Lèbre et. al. **Manual de auditoria ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. rev. atual. ampl. Malheiros: São Paulo, 2006.
- MOTTA, Cezar Augusto Pinto. **Atuação em Rede como Forma de Aumento na Eficiência das Ações de Fiscalização e Proteção Ambiental**. Disponível em: [www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br). Acesso em: 15 jun. 07.
- 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](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0403.pdf). Acesso em: 15 jun. 2007.
- 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](http://www.redecontabil.com.br/artigo/arquivos/art_37.pdf). Acesso em: 15 jun. 2007.