



Tribunal de Contas

Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

O CONTROLE EXTERNO DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL

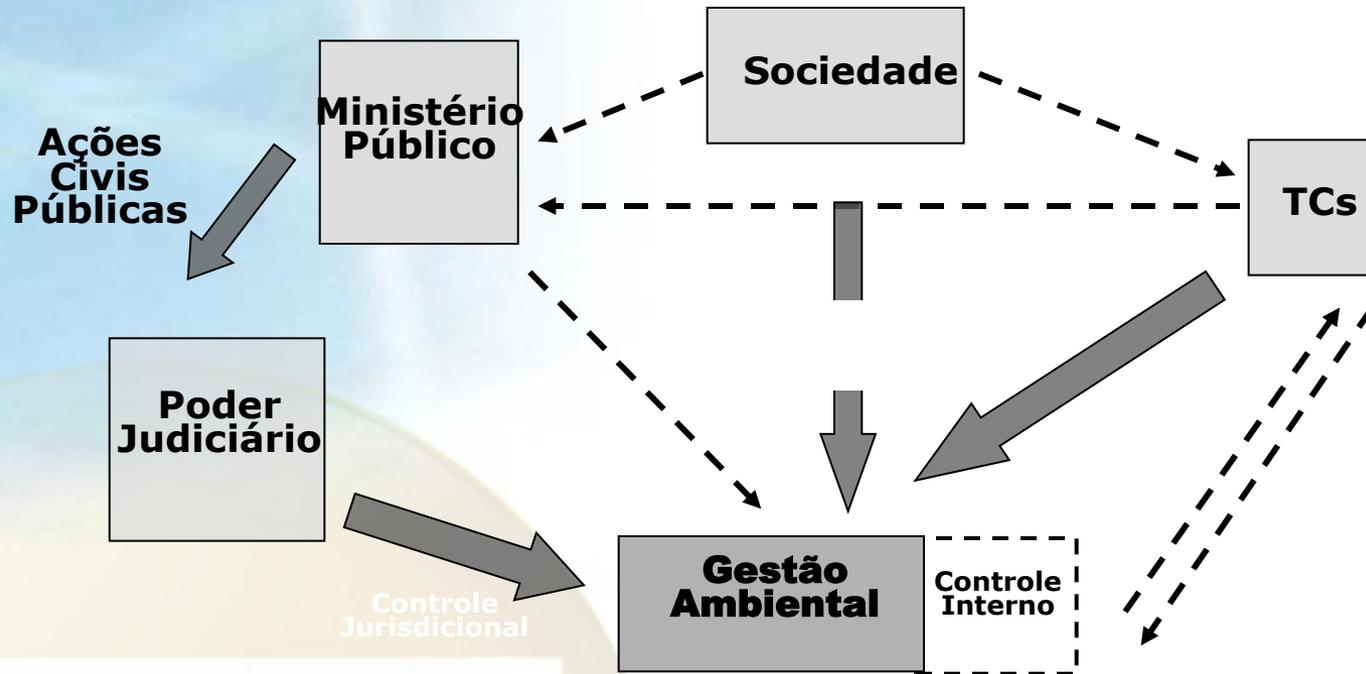
Luiz Henrique Lima, D.Sc.
Conselheiro Substituto – TCE – MT

XIV SINAOP - Cuiabá, MT - novembro / 2011

“O Brasil detém a maior diversidade biológica do planeta, 40% das florestas tropicais e 20% da água doce disponível no mundo. Um volume significativo de nosso PIB está associado diretamente aos recursos naturais. A gestão e o uso adequado desse imenso patrimônio ambiental são fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país e para a consequente melhoria da qualidade de vida do cidadão”. (Brasil, PPA 2000-2003).

“Se se levar em conta que o Brasil detém entre 10 e 20% da diversidade biológica planetária, 5.190 km³/ano de deflúvios de suas redes hidrográficas, ou seja, 12,7 % dos deflúvios dos rios do mundo, e vasta extensão territorial, além dos 3,5 milhões de km² de águas costeiras e marítimas sob sua jurisdição, não seria arriscado afirmar que o valor estimado da diversidade biológica brasileira e dos serviços dos ecossistemas nacionais se situa na casa dos trilhões de dólares anuais, algumas vezes o valor do PIB nacional.” (MMA, 1998, p. 12)

Panorama do controle



Constituição da República

Art. 225 - 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."

Constituição da República

“Art. 225.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”

Constituição da República

Nos termos do art. 70, caput, c/c art. 71 caput, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com auxílio do TCU, mediante a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, **operacional** e **patrimonial** dos atos de gestão.

Constituição da República

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 dos TCs a realização de inspeções e auditorias operacionais nas suas unidades jurisdicionadas e em todas as entidades que recebam recursos públicos, é a gestão ambiental como um todo que será objeto de avaliação quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade.

Constituição da República

O mesmo raciocínio aplica-se à esfera estadual (TCEs) e municipal (TCMs), uma vez que o art. 23, inc. VI, estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. No âmbito de suas jurisdições, compete aos TCEs e TCMs fiscalizar a gestão ambiental.

Carta da Amazônia (nov/10)

Os Tribunais de Contas do Brasil devem orientar sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precautória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção do meio ambiente.

Carta da Amazônia (nov/10)

Os Tribunais de Contas deverão promover o estudo das orientações da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (Intosai) e de outros organismos internacionais, buscando a harmonização dos métodos e padrões de auditoria ambiental utilizados no país, adaptando-os, quando necessário, às realidades regionais e locais.

Carta da Amazônia (nov/10)

Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que **incluam as questões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência,** capacitando continuamente os profissionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação.

Auditoria Ambiental

“processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências de auditoria para determinar se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria, e para comunicar os resultados deste processo ao cliente.” (ABNT, ISO 14010, 2004, p. 3).

Principais normas da série NBR – ISO 14.000

- NBR ISO 14.001 – Sistemas de Gestão Ambiental – SGA -
Especificação e Diretrizes para uso
- NBR ISO 14.010 – Diretrizes para Auditoria Ambiental –
Princípios Gerais
- NBR ISO 14.011 – Diretrizes para Auditoria Ambiental -
Procedimentos de Auditoria – Auditoria de Sistemas de
Gestão Ambiental
- NBR ISO 14.020 – Rotulagem Ambiental – Princípios Básicos
- NBR ISO 14.040 – Avaliação do Ciclo de Vida – Princípios e
Estrutura

Distinções com auditorias ambientais na gestão privada

Na esfera privada, as auditorias ambientais:

- são voluntárias;
- respondem a exigências de mercado;
- obedecem a uma estratégia global de gestão;
- não necessariamente publicam seus relatórios;

Auditorias ambientais compulsórias

Em alguns Estados e Municípios brasileiros a legislação local impõe a determinados empreendimentos e atividades a realização de auditorias ambientais compulsórias e periódicas.

Exemplos: refinarias, instalações portuárias, instalações de processamento e disposição final de resíduos tóxicos e perigosos, etc.

Auditorias ambientais compulsórias

Exemplos de normas subnacionais:

Lei 118 de 02.08.90 - Distrito Federal

Lei 1.898 de 26.11.91 – Rio de Janeiro

Lei 790 de 05.11.91 – Santos, SP

Lei 10.627 de 16.01.92 - Minas Gerais

Lei 848 de 10.04.92 - São Sebastião, SP

Lei 4.802 de 02.08.93 - Espírito Santo

Lei Complementar 38 de 21.11.95 - Mato Grosso

Auditoria Ambiental

“conjunto de procedimentos aplicados ao exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle. A auditoria ambiental de responsabilidade do TCU difere daquela realizada ou determinada por outros órgãos do Poder Público por seu **objetivo** –que é o exercício do controle externo de sua responsabilidade – e pelas **pessoas** que deverá auditar – que são aquelas sob a jurisdição do Tribunal.” (TCU, Manual de Auditoria Ambiental, 2001)

Auditorias ambientais no âmbito do controle externo

I - Auditoria de orçamento ambiental

Análise da aplicação dos recursos alocados para programas ambientais, oriundos de dotações orçamentárias, de empréstimos ou doações internacionais, ou da receita própria dos órgãos ambientais

Auditorias ambientais no âmbito do controle externo

II - Auditoria de impactos ambientais

Análise dos impactos causados ao meio ambiente pelas atividades do próprio Estado, diretamente ou mediante concessões, permissões e autorizações

Auditorias ambientais no âmbito do controle externo

III - Auditoria dos resultados das políticas ambientais

Análise da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas afetas ao meio ambiente

Auditorias ambientais no âmbito do controle externo

IV - Auditoria da fiscalização ambiental pública

Análise da eficiência da atuação do poder público como fiscal do meio ambiente

Auditorias ambientais no âmbito do controle externo

V - Auditoria do licenciamento ambiental

Análise da conformidade dos licenciamentos concedidos para atividades potencialmente geradoras de significativos impactos ambientais, bem como da qualidade dos EIAs e RIMAs

Auditorias ambientais no âmbito do controle externo

VI - Auditoria dos impactos ambientais das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de crédito

Análise dos impactos causados ao meio ambiente em razão das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de crédito (BNDES, CEF, FCO, SUDAM, SUDENE)

Auditorias ambientais no âmbito do controle externo

VII - Auditoria de cumprimento dos tratados ambientais internacionais

Análise da adequada execução de tratados internacionais firmados pelo Brasil relacionados a questões ambientais

Concluindo ...

Como se vê, a diversidade de classificações e conceitos é grande e indica a conveniência de cada Corte de Contas normatizar e padronizar as suas auditorias ambientais de acordo com as características específicas de sua atuação e a realidade de seu universo jurisdicionado. Os desafios ambientais na Região Amazônica são distintos daqueles observados no Semi-Árido.

Concluindo ...

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.

Concluindo ...

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.

Concluindo ...

Em trabalhos de fiscalização realizados por mim, surgiu a oportunidade de se recorrer a relatórios de auditoria, tanto as de certificação da série ISO, quanto as de auditoria legal compulsória. Em ambos os casos, o exame dessa documentação revelou-se bastante útil para a análise dos processos de licenciamento ambiental, fornecendo informações complementares que enriqueceram o trabalho.

Concluindo ...

Uma boa estratégia para os TCEs/TCMs seria, ao invés de focar em auditorias ambientais *strictu sensu*, incorporar aspectos ambientais e itens de verificação em toda a sua programação de fiscalizações (obras, operacional, conformidade etc.). Perde-se em profundidade, mas ganha-se em amplitude.

Alguns desafios ...

- ✓ Concessões de serviços de saneamento;
- ✓ Política de resíduos sólidos;
- ✓ Mudanças climáticas;
- ✓ Novo Código Florestal;
- ✓ Política energética.

Referências

LIMA, LH – Controle do Patrimônio Ambiental Brasileiro – Editora da UERJ, 2001

LIMA, LH – O Tribunal de Contas da União e o Controle Externo da Gestão Ambiental – Tese de Doutorado em Planejamento Ambiental – COPPE/UFRJ, 2009.

Muito agradecido pela atenção!

luizhlma@tce.mt.gov.br