



# Tribunal de Contas

Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# **O CONTROLE EXTERNO DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL**

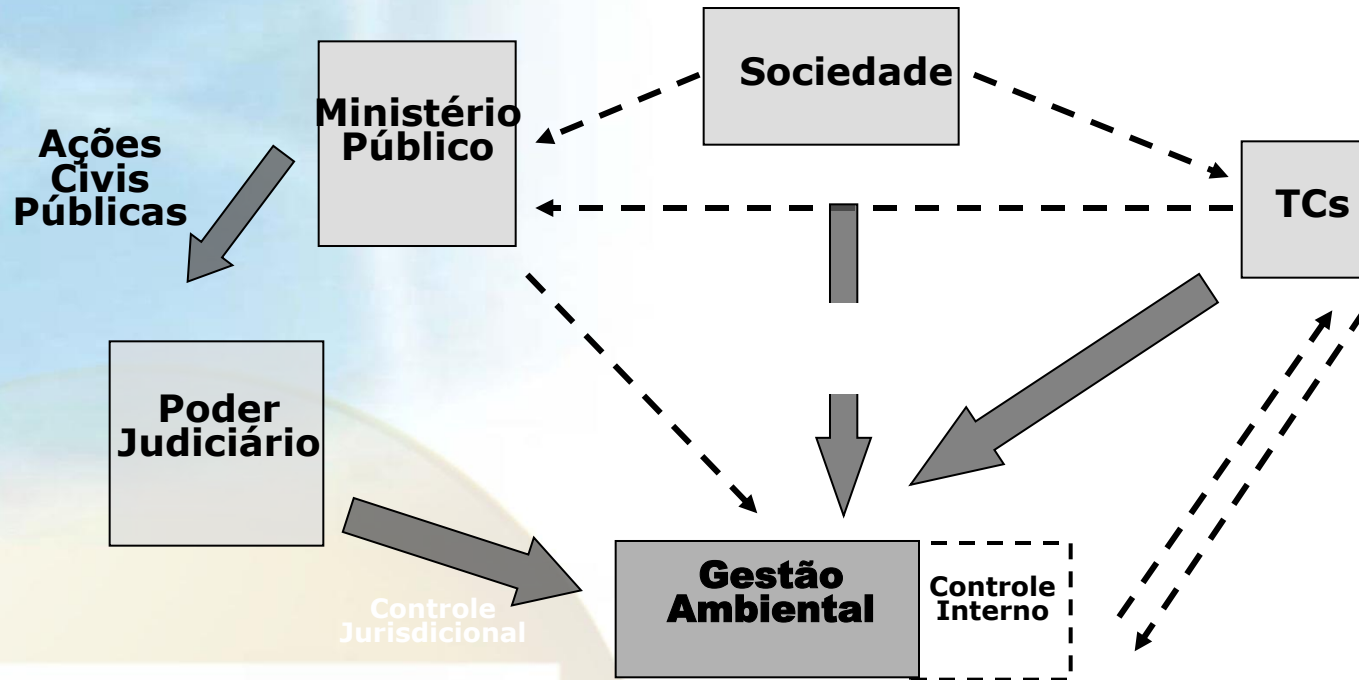
Luiz Henrique Lima, D.Sc.  
Conselheiro Substituto – TCE – MT

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 km<sup>3</sup>/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 km<sup>2</sup> 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](mailto:luizhlma@tce.mt.gov.br)