



Viabilidade da defesa ambiental por meio da auditoria operacional

Azor El Achkar*

RESUMO

O presente artigo aborda a missão constitucional de defesa do meio ambiente atribuída aos poderes públicos, considerando as três esferas administrativas e os Tribunais de Contas. Ressalta o meio ambiente como direito fundamental e estabelece a responsabilidade do executivo para efetivação desse direito. Dá ênfase às atribuições e a responsabilidade dos Tribunais de Contas, atribuindo-lhes a missão de, no desempenho de suas funções, agir na defesa do meio ambiente. Destaca que um dos instrumentos para realização dessa atividade é a utilização das auditorias operacionais. Ao final, conclui que os Tribunais de Contas podem influir positivamente, tanto na formulação como na execução de políticas públicas voltadas para preservação ambiental.

Palavras-chave: Meio ambiente. Defesa. Tribunais de Contas. Auditoria operacional.

* Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Especialista em Economia e Direito da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Especialista em Educação e Meio Ambiente pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), MBA em Auditoria, Perícia e Gestão Ambiental pela Faculdade Oswaldo Cruz e Mestre em Direito Ambiental pela UFSC. Advogado e Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Especialista em Direito Ambiental e Direito do Terceiro Setor. E-mail: azor@tce.sc.gov.br

1 INTRODUÇÃO

O homem, animal senciante que se distinguiu de todos os outros pelo seu poder de criação e decisão, busca hoje um retorno à 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 desta apenas o necessário para sobreviver.

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

A natureza tornou-se serva do homem e seu desígnio passou a ser o atendimento de seus desejos, ambições, caprichos e infortúnios. Como um supermercado que oferece produtos para consumo, assim também era vista a natureza, 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 e oriental durante mais de vinte séculos, tem encontrado resistências. Representando um ciclo, vivencia-se uma nova corrente que busca o retorno do homem à sua origem: o *religare* com a natureza.

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

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

Nesse sentido, os Tribunais de Contas podem e devem desempenhar sua missão constitucional sob a ótica desse 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 pelo executivo, legislativo e judiciário.

Esse arrazoado centra esforços para comprovar a importância das auditorias operacionais como instrumento auxiliar dos Tribunais de Contas em cumprir sua missão constitucional de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Visa também reunir elementos

teóricos, legais e as técnicas existentes que permitem e garantem a atuação das cortes de contas na temática ambiental. Discorre-se sobre os fundamentos legais que traduzem o direito ao meio ambiente equilibrado como fundamental; os deveres decorrentes desse direito e os encargos públicos; busca-se um paralelo sobre as responsabilidades que devem ser avocadas pelas cortes de contas para ver efetivado esse direito; e, por fim, as técnicas de auditoria utilizadas para avaliação da gestão ambiental pública.

2 O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A Constituição Federal de 1988 destronou o paradigma liberal vigente e transformou a garantia de direitos e distribuição de deveres bem menos mercadológica e mais providente e social. A mudança de rumo também trouxe repercussões no 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 (BENJAMIN, 2007, p. 84)

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

Como direito fundamental, nas palavras de Derani (1998, p. 92), 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”.

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, esse *status* lhe confere o direito de aplicação imediata e direta, valendo por si mesmo, independente de lei que o regulamente, vinculando, desde logo, todas as entidades públicas ou privadas. Na terceira implicação, resultante do seu caráter fundamental, impõe-se a irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade, distintivos que informam a ordem pública ambiental, para manutenção ou restabelecimento do equilíbrio ecológico. Até a falta de zelo dos beneficiários na sua fiscalização e defesa não afeta sua validade e eficácia, pois é direito atemporal (BENJAMIN, 2007, p. 68).

Na Constituição de 1988, esse direito fundamental vem expresso no artigo 225, quando o *caput* prevê que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Bello Filho (2004, p. 103) afirma que se está diante de “direito fundamental, quer na dimensão real ou teórica, quer na dimensão positiva”. A fundamentalidade do direito justifica-se, primeiro, em razão da estrutura normativa do tipo constitucional; segundo, na medida em que o rol do artigo 5º, sede principal de direitos e garantias fundamentais, por força do seu § 2º, não é exaustivo; terceiro, pois, sendo uma extensão material do direito à vida, visto salvaguardar as bases ecológicas vitais, garantido no artigo 5º, *caput*, tem os resguardos deste (BENJAMIN, 2007, p. 68).

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 Mandado de Segurança nº 22.164, do Distrito Federal, de relatoria do Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se a respeito. Neste julgado ficaram definidas a condição especial do meio ambiente como bem jurídico e o verdadeiro significado desse 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 (BRASIL, 1995).

No mesmo acórdão o STF reconheceu que o direito fundamental ao meio ambiente hígido materializa a proteção de valores indisponíveis e de poderes de titularidade coletiva, atribuídos a toda sociedade. Infere-se que, nestas condições, a norma constitucional fixa a todos os titulares deveres. Por último, nas palavras do relator “o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais”. O meio ambiente é patrimônio público, não porque pertence ao Poder Público, mas porque a sua proteção interessa à coletividade e se faz em benefício das presentes e futuras gerações (AYALA, 2007, p. 373).

3 O PODER PÚBLICO E O MEIO AMBIENTE

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

O recurso ambiental, revestido da natureza jurídica de bem de uso comum do povo, definido pela Carta Maior, é, para fins de gestão e controle, patrimônio público, competindo ao poder executivo a missão de sua guarda, tutela e fiscalização. Para desempenho desta função, a administração pública deve voltar todo seu aparato organizacional com vistas a garantir que o direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja assegurado àqueles que hoje vivem e àqueles que ainda viverão.

A teoria da organização federativa conferiu aos três níveis a competência comum para exercer de forma cooperada os deveres decorrentes do direito fundamental ambiental. Compete 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 ou cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora, entre outros (BRASIL, 1988, art. 23, inc. III, IV, VI e VII).

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

No topo da pirâmide tem-se o órgão superior, representado pelo Conselho de Governo, com a função de assessoramento do tema junto ao Presidente da República, hoje o Ministério do Meio Ambiente. Em seguida, encontra-se o órgão consultivo e deliberativo, denominado de Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), cujo escopo é editar normas administrativas para regulamentação de questões ambientais. Logo após, o Sisnama estabeleceu o órgão central, representado pela Secretaria do Meio Ambiente, cuja missão é planejar diretrizes governamentais. O quarto órgão na escala foi nomeado de executor, função dada ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com a missão de fazer cumprir as normas ambientais. Os penúltimos organismos na linha hierárquica são os órgãos seccionais, representados pelos entes da administração indireta estaduais responsáveis pela conformidade e observação das regras

ambientais nos estados da federação. E, finalmente, os órgãos locais, responsáveis pela aplicação, nos municípios, das regras que disciplinam o tema.

Veja-se que a todos os entes administrativos foi conferida parcela de responsabilidade em zelar pela conservação dos recursos naturais. A criação de órgãos especializados para desempenho dessas funções proporciona ofertar serviços com mais propriedade, em vista da melhor formação dos seus gestores na temática ambiental. A desvantagem decorre do estancamento do assunto ambiental, que se reveste de viés inter e transdisciplinar, em apenas um único órgão. Todo o aparato para exercício da administração pública tem interface com a crescente demanda das questões ambientais, inclusive muitos contribuem decisivamente para o agravamento da crise ambiental.

4 AS CORTES DE CONTAS, SUA MISSÃO INSTITUCIONAL E O MEIO AMBIENTE

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

O artigo 70 estabelece que a atividade objeto de controle deve ser fiscalizada quanto aos seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, permitindo a verificação da contabilidade, receitas e despesas, execução do orçamento, dos resultados alcançados, bem como dos acréscimos e diminuições patrimoniais (DI PIETRO, 1998, p. 500).

Quando foram pensados e criados, os Tribunais de Contas tinham função exclusivamente voltada para análise da aplicação em gastos dos recursos de natureza pública; contudo, o sistema de contabilidade pública passou por uma grande evolução após a Constituição de 1988. Ao mesmo tempo em que houve novo disciplinamento para tratamento das contas públicas, as cortes de contas também foram legitimadas a ampliar o leque de atuação e considerar outros temas em sua missão institucional. A possibilidade de controle e fiscalização sob a ótica do desempenho operacional habilitou os órgãos de controle externo para utilização de importante instrumento: as auditorias operacionais.

Como decorrência do escopo de atribuições conferidas pela Constituição de 1988, a natureza investigativa das auditorias públicas encontra-se latente. Nenhum programa, atividade e ação desempenhada pelo poder que deve administrar a sociedade fogem do controle e fiscalização. Temas como promoção da saúde, assistência social (família, crianças, idosos e pessoas com deficiências), ações de fomento à cultura, atividades voltadas ao bem-estar dos índios e à gestão do patrimônio público ambiental passam a ser alvo de atuação dos Tribunais de Contas.

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

Seguindo orientação da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*Intosai*) (2004, p. 48), organização internacional que congrega todas as Entidades de Fiscalização Superior (EFS), o TCU, na Portaria citada, enfatiza:

Art. 2º. O controle da gestão ambiental terá as seguintes premissas:

I - é objetivo do Poder Público a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas à disponibilidade equitativa e permanente dos recursos ambientais;

II - é necessário que a promoção do desenvolvimento sócio-econômico seja compatível com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

O modo de exercício desse controle será efetuado em três vertentes: (a) por meio de fiscalização ambiental de ações executadas por órgãos integrantes do Sisnama e das políticas e programas de desenvolvimento que possam degradar o meio ambiente; (b) por meio da introdução do viés ambiental na fiscalização de políticas e programas de desenvolvimento que tenham potencial de causar danos ambientais, bem como dos projetos e atividades que causem impactos negativos ao meio ambiente; e (c) por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades integrantes do Sisnama e daqueles responsáveis por políticas, programas, projetos e atividades com potencial de degradar o meio ambiente (*idem*, Art. 3º, inc. I, II e III).

5 AUDITORIA AMBIENTAL PÚBLICA

As auditorias praticadas pelas EFSs que tenham como escopo o meio ambiente visam à avaliação das ações dos órgãos governamentais encarregados da gestão ambiental e à verificação do cumprimento da legislação específica por parte dos demais órgãos e entidades da administração indireta. Cumpre destacar que o conceito de meio ambiente foi bastante alargado, passando a ser considerado em três dimensões: meio ambiente natural, meio ambiente artificial e meio ambiente cultural¹.

A Intosai, por meio do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental, publicou documento intitulado “Orientação para a Realização de Auditorias de Atividades com uma Perspectiva Ambiental” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS

¹ Meio ambiente natural diz respeito aos aspectos naturais em si considerados, como os bens ambientais renováveis e não renováveis e sua inter-relação com os demais componentes desse sistema, como os elementos químicos, sólidos e gasosos. Meio ambiente artificial quer dizer o meio ambiente construído pelo homem, simbolizado principalmente pelas cidades e todas as demais transformações operadas nos sistemas naturais. Meio ambiente cultural está relacionado com os objetos e bens que correspondem à identidade cultural de um povo, incluindo aspectos históricos ou atuais que ganhem relevância social devido à construção de valores imersos numa sociedade.

ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 2004), identificando três tipos de auditoria em que questões ambientais podem ser abordadas: auditoria de relatórios financeiros, auditoria de conformidade e auditoria de desempenho.

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

Nas auditorias de conformidade, é possível verificar, sob o prisma da lei, se as atividades governamentais estão sendo conduzidas só os devidos preceitos das regras ambientais de âmbito nacional.

Já nas auditorias de desempenho, é possível verificar se os indicadores relacionados ao meio ambiente refletem ponderadamente a *performance* da entidade examinada e a garantia de que os programas e atividades voltados para a questão ambiental estão sendo conduzidos de modo econômico, eficiente, eficaz e efetivo (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 2004, p. 49).

As EFSs brasileiras vêm seguindo as recomendações da Intosai para exercício do controle e fiscalização da gestão ambiental pública. Em 2001, a Portaria TCU n° 214 aprovou o Manual de Auditoria Ambiental, documento de grande auxílio e guia de atuação. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) (CORRÊA, 1997) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) já instrumentalizaram suas práticas, escrevendo manuais internos de auditoria ambiental próprios .

De acordo com o Manual do TCU, as auditorias ambientais consistem no “conjunto de procedimentos aplicados no exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle” (BRASIL, 2001, p. 12). Esta análise tem como escopo o 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.

Entretanto, não se pode mais conceber a competência para atuação no tema meio ambiente por órgãos públicos estanques, paupérrimos e defasados. Assim como a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n° 9.795/1999) guarda como princípio o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade, o panorama ambiental deve permear todos os órgãos da administração pública direta e indireta, incluindo as próprias EFS.

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 aferir o nível de colaboração que cada agente, órgão e entidade pública está realizando em prol do meio ambiente, visando à sua proteção e conservação.

Recurso de extrema relevância para aferição da correta, eficaz e consistente gestão ambiental do patrimônio público, visando precipuamente ao alcance da sustentabilidade, é a adoção de indicadores de desempenho atrelados a critérios de avaliação de resultados. Estudos recentes têm buscado aferir indicadores correspondentes a situações ideais que revelem quando um dado estado ambiental encontra-se em sustentabilidade e em equilíbrio dinâmico (MOTTA, 1996).

Aos agentes públicos começam a ser sinalizados os primeiros caminhos para concretização e adoção de indicadores de desempenho da gestão pública (TOSCATO JUNIOR, 2006). 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 contenção e reversão do atual quadro de esgotamento dos recursos naturais.

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

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exigência da sociedade quanto a uma nova postura de todos frente aos desafios impostos pela crise ambiental deve animar os Tribunais de Contas a uma reflexão sobre o papel e a missão que lhes atribui a constituição nesse campo. É imperioso salientar que consequências incalculáveis sujeitam toda comunidade a estreitar laços de solidariedade em prol de um destino comum, que incluem todos e não segregam ricos ou pobres.

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

Não será apenas executando auditorias ambientais que as EFS cumprirão seu papel. Toda a gestão de suas estruturas também precisa acompanhar o novo modelo de sustentabilidade. Utilização de equipamentos de baixo consumo, destinação correta dos resíduos sólidos, captação e reutilização da água, emprego de produtos de pequeno impacto ambiental e papel reciclado compõem o quadro de exigências que a administração pública deve acompanhar 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 o investimento em metodologias específicas de auditoria ambiental, em capacitação diversificada dos auditores e na criação de núcleos especializados em meio ambiente, como estratégia de curto prazo para atendimento do desafio conferido pela Constituição Federal às EFS brasileiras.

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

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

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

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

Feasibility of environmental protection through the operational audit

ABSTRACT

This article discusses the constitutional mission of environmental protection given to public authorities, considering the three levels of courts and administrative accounts. Emphasizes the environment as a fundamental right, and establishes the responsibility of executive effectiveness of this right. It emphasizes the responsibilities and accountability of the courts of accounts, giving them the mission, the performance of their duties, act in defense of the environment. She emphasizes that one of the tools to perform this activity is the use of performance audits. At the end, it highlights that CT can positively influence both in the formulation and execution of public policies for environmental preservation.

Keywords: Environment. Defense. Audit office. Performance auditing.

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.

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

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

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

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 jun. 2011.

_____. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, 28 abr. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em: 10 jun. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.164-0/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.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+22164%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+22164%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 25 jun. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria ambiental do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2001.

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

_____. Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001. **Aprova o Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighlight?key=NORMATIVOS-45839&texto=706f7274617269612b3231342b414e442b6d616e75616c2b64652b61756469746f7269612b616d6269656e74616c&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO->>

LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-PUBLICO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-PORTAL;&highlight=706f7274617269612b3231342b6d616e75616c2b64652b61756469746f7269612b616d6269656e74616c&posicaoDocumento=0>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **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 – PDFA. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarAtoNormativo/ConsultarAtoNormativo.faces>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

CORRÊA, Elizeu de Moraes. **Auditoria ambiental**: guia elementar no âmbito dos Tribunais de Contas. Curitiba: TCE/PR, 1997.

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

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

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Indicadores ambientais no Brasil**: aspectos ecológicos, de eficiência e distributivos. Texto para discussão nº 403. Brasília: Ipea, 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0403.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (Intosai). Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental (WGEA.). Auditoria ambiental e de regularidade. **Revista do TCU**, Brasília, n. 100, p. 48-54, abr./jun. 2004.

TOSCATO JUNIOR, Eudes M. **Auditoria de desempenho**: o desafio de otimizar a avaliação da gestão pública. 2006. Disponível em: <http://www.redecontabil.com.br/artigo/arquivos/art_37.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2011.