
O TCU E AS AUDITORIAS AMBIENTAIS

Luiz Henrique Moraes de Lima¹

Segundo um enfoque tradicional, a dimensão ambiental nas fiscalizações efetuadas pelo TCU restringir-se-ia à verificação da legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos diretamente vinculados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA². Claro está que a efetividade da garantia dos princípios constitucionais relativos à proteção ambiental encontra-se estreitamente vinculada à adequada gestão dos recursos públicos por aqueles órgãos.

Mas essa dimensão verifica-se igualmente na sua atuação fiscalizatória junto a entidades da administração direta e indireta cujas atividades produzam significativos impactos ambientais, cumprindo ao TCU verificar o adequado cumprimento da legislação ambiental. Não se pode atestar a regularidade do emprego de recursos públicos que venham a produzir danos ao meio ambiente ou gerar ameaças à saúde e à segurança públicas. Desse modo, estar-se-ia avaliando os resultados das políticas ambientais implícitas nas políticas públicas setoriais³. Associada a esse aspecto encontra-se a hipótese do Tribunal de Contas da União intervir, se a entidade federal foi multada por órgão ambiental em virtude de infração às respectivas normas ambientais, exigindo a promoção de ações regressivas contra os dirigentes da entidade ou outros identificados como responsáveis pela ocorrência, geradora de duplo prejuízo, aos cofres públicos federais e ao meio ambiente nacional.

Ademais, quando do exame das prestações de contas, ou em procedimentos de auditoria, relativos a recursos repassados a Estados, Distrito Federal, Municípios e outras entidades, deve o TCU assegurar-se de que a aplicação das verbas obedeceu ao estabelecido na legislação ambiental, tenha ou não o convênio ou instrumento congênere tido por objeto atividade ou projeto ligado à proteção do meio ambiente⁴.

¹ Analista de Finanças e Controle Externo do TCU.

² Constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

³ As políticas ambientais implícitas são os efeitos, geralmente negativos, sobre o meio ambiente de decisões tomadas em outros segmentos de políticas públicas, como as que visam estimular certos setores produtivos, o fomento às exportações, a expansão das fronteiras de produção agropecuária etc. (Gligo, 1997).

⁴ Recente Decisão do Plenário do TCU recomendou ao Ministério do Meio Ambiente um conjunto de providências, a serem implementadas pelo IBAMA, com respeito à fiscalização do Projeto de Irrigação Luís Alves do Araguaia, cujo executor é a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de Goiás (Decisão nº 764/1999 – Plenário; Ata nº 47/99).

Outro importante aspecto diz respeito aos financiamentos a empresas privadas pelos organismos oficiais de crédito e de fomento, bem como a renúncia de receitas mediante a concessão de incentivos fiscais. É papel do Tribunal certificar-se de que tais mecanismos, que envolvem a aplicação de recursos públicos para o estímulo ao desenvolvimento econômico, não contribuam para a degradação do meio ambiente. De fato, não há sentido em que recursos públicos financiem atividades poluidoras. Aliás, o Decreto nº 99.274/90 já condicionava a concessão pelas entidades governamentais de incentivos ou de financiamento à comprovação do licenciamento ambiental. Portanto, cumpre ao controle externo verificar se tais condições estão sendo observadas.

Todas essas novas perspectivas propiciaram o desenvolvimento das auditorias ambientais. Em seu pioneiro e premiado estudo sobre as Auditorias Ambientais no âmbito do TCU, Araújo (1997) identifica cinco espécies de auditorias ambientais: auditoria de orçamento ambiental, auditoria de impactos ambientais, auditoria dos resultados das políticas ambientais, auditoria da fiscalização ambiental pública e a auditoria de cumprimento dos tratados ambientais internacionais. Essa última modalidade cuida do exame da adequada execução de tratados firmados pelo Brasil, detendo-se, especialmente, nas cláusulas cujo descumprimento seria suscetível de produzir sanções ao país.

Registre-se que a classificação proposta por Araújo não inclui a necessária auditoria dos impactos ambientais das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de crédito. Outra categoria de auditoria seria a auditoria do licenciamento ambiental, que apreciaria quanto à conformidade os licenciamentos concedidos para atividades potencialmente geradoras de significativos impactos ambientais, bem como a qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental - EIAs e Relatórios de Impacto Ambiental - RIMAs acatados pela administração⁵. A Tabela I resume as principais características das auditorias ambientais no âmbito do controle externo.

Tabela I – Tipologia das auditorias ambientais no âmbito do controle externo

Tipo	Objeto
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
Auditoria de impactos ambientais	Análise dos impactos causados ao meio ambiente pelas atividades do próprio Estado, diretamente ou mediante concessões, permissões e autorizações
Auditoria dos resultados das políticas ambientais	Análise da eficiência e da eficácia das políticas públicas afetas ao meio ambiente
Auditoria da fiscalização ambiental pública	Análise da eficiência da atuação do poder público como fiscal do meio ambiente
Auditoria de cumprimento dos tratados ambientais internacionais	Análise da adequada execução de tratados firmados pelo Brasil
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
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

⁵ Em matéria de 22/08/1999, o Jornal do Brasil noticia a denúncia de fraude no EIA relativo à implantação da Hidrovia Araguaia-Tocantins, com o intuito de facilitar o licenciamento do empreendimento. Tal fato fundamentou a concessão, em outubro de 1999, de medida liminar pelo Tribunal Regional Federal em Mato Grosso, determinando a interrupção do processo.

A “busca permanente da melhoria da compatibilidade ambiental das ações, processos, produtos e serviços de empresas e instituições” é, segundo Juchem (1995) o objetivo principal da auditoria ambiental. Adicionalmente, esse autor identifica para a auditoria ambiental diversas finalidades, destacando-se como aplicáveis ao setor público as constantes da Tabela II, conforme adaptação e classificação de minha autoria.

Tabela II - Finalidades da Auditoria Ambiental

Espécie	Descrição
Legais	Verificar o cumprimento da legislação
	Ser instrumento de fiscalização interna e externa
Políticas	Fazer frente a pressões externas
	Informar consumidores, funcionários e o público
	Subsidiar campanhas institucionais e publicitárias
Econômicas	Ser elemento para a certificação ambiental de produtos e serviços
	Negociar prêmios de seguros e taxas de financiamento
	Detectar potenciais de redução/reciclagem de matérias e insumos
Gerenciais	Aferir políticas, diretrizes e programas ambientais do órgão ou empresa
	Adotar equipamentos e processos menos poluentes
	Servir para o monitoramento ambiental
	Proporcionar treinamento para a gestão ambiental
	Melhorar a higiene e a segurança do trabalho
	Subsidiar a elaboração de Balanços Ambientais e demais Demonstrativos de Contabilidade Ambiental

O primeiro instrumento legal a instituir as auditorias ambientais em nosso país, foi a Lei Estadual nº 1.898, de 26 de novembro de 1991, do Estado do Rio de Janeiro. Aquele diploma, em seu art. 1º, define auditoria ambiental como sendo “a realização de avaliações e estudos destinados a determinar:

I – os níveis efetivos ou potenciais de poluição ou de degradação ambiental provocados por atividades de pessoas físicas ou jurídicas;

II – as condições de operação e de manutenção dos equipamentos de controle de poluição;

III – as medidas a serem tomadas para restaurar o meio ambiente e proteger a saúde humana; e

IV – a capacitação dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, rotinas, instalações e equipamentos de proteção do meio ambiente e da saúde dos trabalhadores.”

O Banco Mundial em suas normas operacionais assim define a auditoria ambiental: “*Auditoria ambiental: um instrumento para determinar a natureza e a extensão de todas as áreas de impacto ambiental de uma atividade existente. A auditoria identifica e justifica as medidas apropriadas para reduzir as áreas de impacto, estima o custo dessas medidas e recomenda um calendário para a sua implementação. Para determinados projetos a o Relatório de Avaliação Ambiental consistirá apenas da auditoria ambiental; em outros casos, a auditoria será um dos componentes do Relatório.*” (World Bank, 1999).

A Resolução 1.836/93 da então Comunidade Econômica Européia apresenta 12 possíveis temas para as auditorias ambientais: 1. avaliação, controle e redução dos impactos da atividade em questão sobre os diferentes setores do ambiente; 2. gestão, economia e seleção de energia; 3. gestão, economia, seleção e transporte de matérias-primas; 4. redução, reciclagem, reutilização, transporte e eliminação de resíduos; 5. avaliação, controle e redução de ruídos dentro e fora das instalações; 6. seleção dos novos métodos de produção e alteração dos métodos existentes; 7. planejamento dos produtos (concepção, embalagem, transporte, utilização e eliminação); 8. comportamento ambiental e práticas dos contratantes, subcontratantes e fornecedores; 9. prevenção e limitação dos acidentes de meio ambiente; 10. processos de emergência em casos de acidentes de meio ambiente; 11. informação e formação de pessoal em questões ambientais; 12. informações externas sobre questões ambientais. O mesmo documento define auditoria ambiental como “*instrumento de gestão que inclui a avaliação sistemática, documentada, periódica e objetiva do funcionamento da organização do sistema de gestão e dos processos de proteção do meio ambiente*”.

Evidencia-se, dessa forma, a substantiva diferenciação entre as auditorias ambientais no âmbito do TCU, daquelas exercidas em atividades da iniciativa privada, ou das que relevam exclusivamente da ação dos órgãos responsáveis pela política ambiental.

Observe-se que o Tribunal de Contas da União não está isolado na preocupação de exercer o controle externo também na área ambiental. Com efeito, a emergência da temática ambiental como uma questão política maior no cenário internacional⁶ conduziu outras Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFSs a desenvolverem instrumentos e métodos para a auditoria ambiental, segundo as características da legislação de seus respectivos países. Em 1995, o ‘*Office of the Auditor General*’ do Canadá instituiu um Comissariado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, com a missão de examinar, sob a ótica do desenvolvimento sustentável, as mudanças dos programas e políticas governamentais, bem como prover intercâmbio, monitoramento e estímulo para que o governo, os parlamentares e o público dêem apoio a tais mudanças. A relevância da questão ambiental para o controle externo naquele país pode ser avaliada pelo fato de que, por decisão parlamentar, todas as auditorias conduzidas pelo ‘*Office of the Auditor General*’ devem verificar o desem-

⁶ A Declaração do Meio Ambiente adotada em Estocolmo pela Conferência das Nações Unidas em 1972 é considerada o grande marco inicial dessa preocupação que conduziu à realização, em 1992, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD.

penho das políticas públicas segundo o critério dos quatro “Es”, que no idioma inglês são: *economy, efficiency, effectiveness e environment*.

A ‘*International Organization of Supreme Audit Institutions*’ – INTOSAI, organismo que congrega cerca de 170 EFSs, estabeleceu em 1992 um grupo permanente de trabalho em Auditoria Ambiental, cujos principais objetivos são: apoiar as EFSs na aquisição de uma melhor compreensão das questões específicas relacionadas à auditoria ambiental; propiciar o intercâmbio de informações e de experiências nesse campo; e publicar diretrizes e outros materiais informativos para uso das EFSs, incluindo sugestões de métodos para a execução de auditorias ambientais.

Um dos produtos desse grupo de trabalho foi a elaboração de um documento sobre a cooperação entre EFSs de diferentes países em auditorias de tratados ambientais internacionais (INTOSAI 1998). Esse documento caracteriza três espécies de auditorias de tratados ambientais internacionais: concorrentes, conjuntas e coordenadas. As auditorias concorrentes são aquelas conduzidas simultaneamente por duas ou mais EFSs, com equipes separadas, cada qual reportando-se ao seu parlamento ou governo e apenas com respeito aos tópicos pertinentes ao seu país. Auditorias conjuntas são aquelas realizadas por uma única equipe, composta de auditores de duas ou mais EFSs, que prepara um único relatório para todos os participantes. As auditorias coordenadas podem ter as características de uma auditoria conjunta, mas com relatórios separados para cada país; ou as de uma auditoria concorrente, mas com um relatório conjunto em complemento aos relatórios de cada país.

Observe-se que, dadas as características geográficas brasileiras, em que dois importantes ecossistemas, a Floresta Amazônica e o Pantanal, ultrapassam nossas fronteiras em direção a outros países, certamente serão necessárias auditorias de caráter internacional, a exemplo das que já têm sido desenvolvidas pelos países escandinavos. Outrossim, a criação do MERCOSUL⁷ e a grande expansão do comércio entre seus países gerando impactos ambientais significativos, tornam desejável, como preconiza Gutierrez (1998), a exemplo do ocorrido na União Européia, o estabelecimento de metas e objetivos ambientais comuns. O interesse crescente pelo tema em nossa região é atestado pela escolha da Auditoria Ambiental como objeto do Prêmio Anual de Monografias de 1999 da ‘*Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions*’ – OLACEFS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Marcos Valério, 1997. ‘Auditoria Ambiental – Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público’. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (org.), Prêmio Serzedello Corrêa 1996 Monografias Vencedoras, 1º lugar. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa.
- GLIGO, Nicolo, 1997. ‘Institucionalidad publica y políticas ambientales explícitas y implícitas’. In: Revista de la CEPAL, nº 63, dezembro de 1997, p.51-63.

⁷ O MERCOSUL foi instituído pelo Tratado de Assunção, em março de 1991, sendo signatários o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto organizou a estrutura institucional do MERCOSUL. O Tratado de Assunção não contempla cláusulas ambientais.

- GUTIERREZ, Maria Bernadete Sarmiento, 1998. Desenvolvimento Sustentável no Mercosul: a proposta de um marco regulatório. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 580.
- INTOSAI, 1998. How SAIs may co-operate on the audit of international environmental accords. Viena: INTOSAI.
- JUCHEM, Peno Ari, 1995. Introdução à gestão, auditoria e balanço ambiental para empresas. Curitiba: Faculdade Católica de Administração e Economia - Centro de Desenvolvimento Empresarial.
- WORLD BANK, 1999. OP 4.01 — Annex A. Washington: World Bank Operational Procedures, January 1999.

