Moraes e Farias: Os tribunais de contas e a tutela do meio ambiente

Além dos artigos 7, 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, a atuação dos Tribunais de Contas[3] em matéria ambiental encontra fundamento no *caput* do artigo 225, segundo o qual incumbe ao Poder Público defender e preservar o meio ambiente em prol das gerações presentes e futuras. Trata-se de uma obrigação que diz respeito a todo e qualquer ente federativo, Poder constituído ou órgão público, não se

istério Público.

Nesse contexto, faz-se necessário destacar a missão relevante que as Cortes de Contas podem desempenhar nessa seara enquanto órgãos de controle externo. Dentro das suas funções históricas, como verificar a questão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial propriamente ditas, bem como observar também critérios de legalidade, legitimidade, economicidade e operacionalidade na fiscalização das pessoas físicas ou jurídicas que respondam ou que assumam obrigações em nome do Poder Público, a questão ambiental já se faz presente.

O exercício dessas funções tradicionais sobre a chamada Administração Pública ambiental, ao tentar imprimir a maior correção e eficiência possível, por si só resulta em benefícios ao meio ambiente. Com efeito, o campo de atuação é deveras amplo, cabendo destacar o papel a ser exercido perante o licenciamento ambiental, na execução de auditorias ambientais, nos procedimentos licitatórios, na execução e fiscalização das contratações públicas, na inspeção e supervisão das questões relacionadas ao saneamento básico, no planejamento ambiental e na confecção dos planos públicos (mobilidade urbana, resíduos sólidos etc), na limpeza urbana, na gestão das Unidades de Conservação e na cobrança da compensação ambiental do art. 36 da Lei 9.985/2000, na gestão dos recursos hídricos, na execução obrigatória e aferição dos valores aplicados na educação ambiental em todos os níveis de ensino, no controle de materiais originários de jazidas ou de origem florestal, entre tantos outros temas que direta ou indiretamente se relacionam com a qualidade e com a salvaguarda do meio ambiente.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

No Brasil a Administração Pública é responsável por um número significativo de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, haja vista o tamanho da presença do Estado na economia nacional. A ausência da licença ambiental nas obras públicas configura uma presunção de dano ambiental e lesão ao erário, uma vez que os prejuízos imediatos são os seguintes: i) pagamento de multa simples cujo valor pode chegar a R$ 10 milhões e ii) despesa com a manutenção de obra embargada — sem falar nos gastos com possíveis compensações ambientais e com os projetos e procedimentos de regularização ambiental. Tudo a ser pago pelo bolso do contribuinte, é claro. Existe uma outra questão: a coletividade também sofre ao deixar de receber no prazo devido uma obra da qual necessita. Porém, existem situações não passíveis de regularização, e a ausência do licenciamento ambiental nesses casos significa a perda de todo o dinheiro investido, bem como desperdício de tempo e de planejamento.

É importante destacar que o inciso VII do artigo 12 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) exigiu a consideração do impacto ambiental na análise dos projetos básicos e nos projetos executivos. Logo, ao fazer o controle das licitações, as Cortes de Contas deverão conferir se houve o devido planejamento ambiental devido da atividade que se pretende desenvolver a fim de evitar prejuízos ambientais e econômicos futuros. Mesmo a mera aquisição de produtos não pode deixar de lado o olhar ambiental, pois é preciso investigar o ciclo de vida daquilo que se está comprando, pois uma pequena e imediata economia pode resultar em um grande prejuízo ambiental.

No que diz respeito às auditorias ambientais, os Tribunais de Contas podem auferir o orçamento ambiental, averiguar os impactos ambientais causados pela Administração Pública direta e indireta, checar os objetivos, as conformidades, metas, práticas e resultados das políticas ambientais públicas estabelecidas em lei às entidades ou órgão públicos nacionais, além da possibilidade de verificação e monitoramento quanto à implantação ao e cumprimento de tratados internacionais ambientais dos quais o Brasil é signatário[4]. Não se pode esquecer que segundo o citado *caput* do artigo 225 o meio ambiente é um patrimônio público (ainda que no sentido mais amplo da expressão, relacionado à ideia de direitos difusos), sendo os biomas classificados como patrimônio nacional § 4º desse dispositivo.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Quanto à questão do saneamento básico, os Tribunais de Contas possuem um amplo campo de atuação e, com a recente edição da Lei 14.026/2020, conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico Nacional, terá muito a contribuir, a exemplo da análise dos contratos de prestação de serviços básicos de saneamento, verificação quanto ao estabelecimento de padrões e o atingimento de metas e objetivo estipulados pela lei, inspeção dos critérios para a contabilidade regulatória, levantamento e monitoramento da governança regulatória, entre tantas outras funções e atribuições passiveis de sua atuação institucional ora preconizada. Muito mais do que uma atuação repressiva, a Corte deve ajudar os órgãos ambientais a concretizarem os seus objetivos de forma mais eficaz.

A atuação dessas Cortes na temática ambiental ocorre de forma mais ampla possível, a ponto de abranger os órgãos ambientais, de patrimônio cultural, hídricos, de saneamento básico, urbanísticos etc. Mesmo o meio ambiente do trabalho há que ser considerado, até porque o parágrafo único do art. 66-A da Lei 8.666/93 (inserido pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência) dispõe caber “à administração fiscalizar o cumprimento dos requisitos de acessibilidade nos serviços e nos ambientes de trabalho”.

Neste compasso, vale ressaltar que praticamente todos os Tribunais de Contas brasileiros já possuem ou estão intencionados em implantar estruturas e diretorias especializadas na questão ambiental, além do contínuo treinamento de seus servidores para uma melhor e mais efetiva atuação departamental. Nesse sentido, merece destaque o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas que, diante da atuação fiscalizatória e indutora de boas práticas ambientais e de respeito à legislação, o Amazonas foi o primeiro Estado brasileiro onde a totalidade dos Municípios apresentaram, no ano de 2012, seus respectivos Planos de Resíduos Sólidos conforme exigido pela Lei 12.305/2010 instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Agora, mantendo-se na posição de vanguarda, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, em convênio estabelecido com a Universidade do Estado do Amazonas — UEA, criou um aplicativo denominado "SOU ECO", através do qual a população de qualquer parte do país poderá fazer denúncias de infrações ambientais e da má prestação de serviços públicos em quaisquer áreas rurais ou urbanas, sendo que cada denúncia será avaliada e, quando não inseridas no rol de atuação do próprio Tribunal idealizador, será então direcionada ao respectivo órgão competente para eventuais providências. No aplicativo, o cidadão a partir de uma simples escolha da denúncia a ser feita, poderá descrever o fato e anexar imagens, de forma identificada ou anônima e ainda poderá acompanhar o desenrolar e encaminhamento da denúncia realizada[5].

Por derradeiro, é certo que os Tribunais de Contas não possuem o poder de criar políticas públicas ambientais, exceto aquelas *interna corporis*, a exemplo da implantação de boas práticas ambientais internas, preferência na aquisição de produtos ambientalmente corretos e sustentáveis, ações de coleta, separação, reciclagem e destinação final de resíduos originários de suas próprias estruturas, entre outros. Impende dizer que grande parte deles já possuem o seu sistema de interno de gestão ambiental.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Entretanto, tais Cortes podem e devem questionar o porquê de um instrumento de política ambiental não estar sendo aplicado ou estar sendo aplicado apenas parcialmente. Seria o caso de se procurar saber a razão da não aplicação dos instrumentos da Politica Nacional de Recursos Hídricos por parte dos Estados ou da não aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade por parte dos Municípios, bem como de se exigir providências a respeito.

O controle de legalidade pode ser exercido em relação a uma prática ou mesmo a um ato administrativo específico, como uma autorização ambiental ou uma outorga de recursos hídricos. Há, inclusive, decisões do Tribunal de Contas da União no sentido de reconhecer o dever de atuação no que diz respeito não apenas ao controle da legalidade em si, mas até da impropriedade em si[6].

No entanto, afora todo o exposto acima, o papel importante ainda a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas ultrapassa o enfoque fiscalizatório e punitivo, mas destacadamente deve também residir no agir sob o prisma educativo, informativo e preventivo contra a má gestão do patrimônio ambiental nacional. Nesse diapasão, a sua atuação deve se dar também por meio de alertas e de recomendações, funcionando também como uma instância de participação e de diálogo das políticas ambientais, postando-se como um autêntico vetor ou indutor às boas práticas ambientalmente sustentáveis, corretas e adequadas.

[3] Além do Tribunal de Contas da União, há no Brasil vinte e seis Tribunais de Contas Estaduais, um Tribunal de Contas do Distrito Federal, três Tribunais de Contas Estaduais dos Municípios (Bahia, Goiás e Pará) e dois Tribunais de Contas Municipais (Rio de Janeiro e São Paulo).

[4] Auditorias Ambientais de Conformidade e Auditorias Ambientais Operacionais.

[5] Conselheiro Júlio Pinheiro é o idealizador e inventor do APP SOU ECO do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

[6] Acórdão 1077/2015-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ, Acórdão 3697/2013-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES e Acórdão 906/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS.

Date Created
09/11/2020

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.