

FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DE ATOS DO PODER PÚBLICO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ANTE A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Lorena Pinheiro Costa Lima¹

RESUMO

É sabido que a Constituição Federal estabelece que os Tribunais de Contas detêm a competência para fiscalizar a contabilidade, as finanças, os orçamentos, as operações e o patrimônio das entidades da administração direta e indireta, exercendo o controle externo em auxílio do Poder Legislativo.

No entanto, considerando-se a necessidade de preservação do meio ambiente por todos, especialmente da aplicação do princípio da prevenção ambiental, vem se optando pela inserção da auditoria ambiental nas competências dos Tribunais de Contas, em observância aos princípios do direito administrativo ambiental e direitos fundamentais.

Portanto, as Cortes de Contas tem, sim, competência para fiscalizar atos do Poder Público causadores de danos ambientais no desempenho de sua atribuição, de forma a desenvolver a gestão pública ambiental, utilizando-se dos instrumentos disponíveis para o estabelecimento de punições aos entes poluidores e para obstar condutas estatais lesivas ao meio ambiente equilibrado.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; princípio da prevenção; meio ambiente; fiscalização; atos do Poder Público.

¹ Mestranda em Direito Ambiental no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas.

**ENVIRONMENTAL MONITORING OF ACTS OF PUBLIC AUTHORITIES
BY THE COURTS OF AUDITORS IN VIEW OF THE APPLICATION OF THE
PRINCIPLE OF PREVENTION**

ABSTRACT

It is known that the Federal Constitution states that the tribunals of Auditors has the jurisdiction to review the accounting, finance, budgets, operations and assets of the entities of the direct and indirect administration, exercising external control in aid of the Legislative Power.

However, considering the need to preserve the environment for everyone, especially the principle of environmental prevention has been opting for the inclusion of environmental auditing skills in the Courts of Auditors, in compliance with the principles of administrative law and environmental rights fundamental.

Therefore, the Courts of Auditors does have jurisdiction to review acts of the government causing environmental damage in the performance of his assignment, in order to develop public environmental management, using the instruments available for the establishment of penalties to polluters loved and to preclude state conduct detrimental to a balanced environment.

Keywords: Court of Auditors; the prevention principle; environment; supervision; acts of public authorities.

INTRODUÇÃO

Em um mundo sustentável e voltado ao meio ambiente sadio e equilibrado, o próprio Poder Público deve obediência, ao praticar seus atos, às regras e princípios de proteção ao meio ambiente. No entanto, muitas vezes, o próprio Ente Público, ao desenvolver suas atividades, incorre em danos ambientais.

Por muito tempo, entedia-se que apenas os órgãos ambientais específicos poderiam atuar nesta área, e os Tribunais de Contas limitavam-se à fiscalização dos atos estritamente discriminados no disposto no artigo 70 da CRFB/88, utilizando todo seu aparato técnico para apreciar e fiscalizar tão-somente as contas e os aspectos financeiros e patrimoniais dos gestores das entidades públicas.

Contudo, especialmente em observância ao princípio da prevenção no direito ambiental, em função da importância de que o mesmo se reveste, relacionado que está à detecção e à erradicação do risco de dano ao meio ambiente, os Tribunais de Contas começaram a ser vistos como órgãos capazes para também fiscalizar os atos danosos ao ambiente e praticados por Entes públicos.

Nas demandas ambientais, prevalece a regra da prevenção, posto que, o dano, uma vez ocorrido, torna-se irreparável, sendo extremamente inviável o retorno ao *status quo ante*.

Desta feita, três grandes princípios regem o Direito Ambiental, o princípio da prevenção, o princípio do poluidor-pagador e o princípio da responsabilidade social.

Por intermédio deste estudo, pretende-se abordar o princípio da prevenção no direito ambiental, voltando-se de forma mais específica para a atuação dos Tribunais de Contas como instrumento de concretização da proteção ao meio ambiente, na medida em que podem atuar na fiscalização do procedimento de licenciamento ambiental, na realização de auditoria Ambiental, por meio de um conhecimento mais abrangente da aplicabilidade direta do Princípio da Prevenção, inclusive oferecendo subsídios aos jurisdicionados dos Tribunais quanto à elaboração de projetos e à execução de obras públicas que possam interferir no equilíbrio ecológico, de modo a minimizarem riscos de danos ao meio ambiente, constitui, igualmente, tema a merecer pesquisas.

1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E O PODER PÚBLICO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), ao tratar sobre o meio ambiente, estabelece no *caput* do seu artigo 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determinando ser dever do Poder Público a defesa e a preservação deste bem para as presentes e futuras gerações.

No §1º do supracitado dispositivo, o Legislador Constituinte enumera as incumbências do Poder Público para alcançar a efetividade desse direito, podendo-se destacar dentre elas a função de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais; a fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e à manipulação de material genético; a definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; bem como a proteção da fauna e da flora.

De acordo com Uadi Lammêgo Bullos, “para preservar o meio ambiente, a carta de 1988 determinou aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a realização de encargos inadiáveis (art. 225, §1º, I a VII).” E continua, alertando que o Poder Executivo merece destaque, pois a efetividade do direito ambiental dependente, em grande parte, do poder de polícia e do poder regulamentar da Administração, portanto, administrar é, sobretudo, aplicar a lei de ofício e, também, realizar atos de concretização constitucional, individualizando a norma ao caso concreto. (BULLOS, 2011, p. 1585)

Assim, o Poder Público, neste termo compreendidas todas as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), através dos respectivos órgãos instituídos para executarem a incumbência constitucional, de acordo com a CRFB/88, tem o dever de tomar medidas protetivas ao meio ambiente, desenvolver atividades de fiscalização do cumprimento da legislação aplicável a todas as pessoas.

No entanto, por muitas vezes, ao desenvolver suas próprias atividades, seja direta ou indiretamente, desvirtua seu papel, transformando-se em agente poluidor, gerando danos ambientais em diversas formas, o que não se pode permitir.

Neste sentido, colaciona-se doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes acerca da atuação dos órgãos de controle em face da limpeza pública urbana, exemplo claro de atividade poluidora:

Além da possibilidade de atuar como gestor e/ou executor do serviço de limpeza urbana, o Poder Público exerce a importante função de controle, a qual inclusive, nos temos da legislação precitada, instrumentaliza-o a exigir a preservação do meio ambiente.

É fato, porém, que os órgãos de controle – com pouquíssimas e honrosas exceções daqueles estruturados apenas para controlar o meio ambiente, fato que apenas confirma a regra – não têm se dedicado à formulação de diretrizes. Nesse sentido, deixam de dar importante contribuição ao redirecionamento das ações administrativas. (FERNANDES, 2001, p. 15).

Visando coibir os atos danosos ao meio ambiente e implementar punições ao poluidor, o ordenamento jurídico pátrio prevê alguns instrumentos para a apuração da responsabilidade do Poder Público. Dentre estes instrumentos pode-se citar a ação popular, cuja legitimidade é conferida a qualquer cidadão (artigo 5º, inciso LXXIII, CRFB/88); a ação civil pública, de legitimidade do Ministério Público, um dos principais agentes no combate aos atos danosos à ecologia (artigo 129, inciso III, CRFB/88). Todavia, infelizmente, estes instrumentos, em certos casos, apenas são implementados após a configuração do dano.

2 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Por muito tempo, os princípios jurídicos foram, ante a imperatividade da ideologia positivista, fundamentada na crença exacerbada no poder do conhecimento científico, considerados tão-somente premissas, nortes, uma mera carta de intenções e, portanto, desprovidos de conteúdo normativo vinculante, sem auto-aplicação. Dava-se importância aos preceitos e determinações contidas na lei em sentido estrito, ou melhor, nos dispositivos, conforme nomenclatura utilizada por Humberto Ávila (2009).

Esse positivismo jurídico produziu o legalismo acrítico, do qual se serviram os regimes autoritaristas, cujo ápice encontra-se na Segunda Guerra Mundial, onde crimes

bárbaros foram cometidos contra a Humanidade, todavia em consonância com a lei e com a ordem jurídica posta.

A desilusão com o positivismo abre espaço para reflexões acerca da ética e da função social do Direito, originando-se daí ao ideário denominado como pós-positivismo, segundo o qual se estabelece uma relação entre valores, princípios e regras, passando-se a incluir na hermenêutica constitucional o reconhecimento da normatividade aos princípios, permitindo-se, desta feita, uma reaproximação entre o Direito e a Ética.

Tal mudança de paradigma foi tão feroz que atualmente percebe-se, não poucas vezes, a preponderância dos princípios em relação à lei positivada que, diante das limitações factuais, não possui o condão de alcançaras situações mais variáveis e imprevistas em dispositivos legais.

Nas palavras de Humberto Ávila, cujo livro “Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos” é uma referência sobre o assunto aqui tratado, “a doutrina constitucional vive, hoje, a euforia do que se convencionou chamar de *Estado Principiológico*.”, os princípios nesta nova ordem jurídica mundial alcançam o *status* de norma, eivados de auto-aplicabilidade e de imperatividade.

Princípios são espécies de normas. Mas o que são normas?

De acordo com lição de Humberto Ávila (2009), normas não se resumem aos textos nem o conjunto deles, mas dizem respeito aos sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos. As normas são resultado da interpretação das regras e dos princípios postos (ÁVILA, 2009).

Princípios, portanto, são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção (ÁVILA, 2009, pp. 78/79).

O princípio da prevenção, por sua vez, traduz em sua principal significação a ideia ínsita de se antecipar, chegar antes, de ação que impede a ocorrência de um mal, de tomar medidas antecipadas contra algo ou alguém. É esse o sentido que essa palavra vai ser empregada no Direito Ambiental.

O termo prevenir, etimologicamente, origina-se da palavra latina PRAEVENIRE, de PRAE- “antes”, mais VENIRE, “vir”. Tendo por significado “antecipar, perceber previamente”, literalmente “chegar antes”.

Fernando Alves Correia aponta-nos os princípios do Direito Ambiental, da doutrina europeia:

Seguindo de perto a doutrina alemã, poderemos dizer que o direito do ambiente é caracterizado por três princípios fundamentais: o *princípio da prevenção* (*‘vorsorgeprinzip’*), o princípio do poluidor-pagador ou princípio da responsabilização (*‘verursacher-prinzip’*) e o princípio da cooperação ou da participação (*‘kooperationsprinzip’*). Estes três princípios estão condensados, ao lado de outros, no art. 3º da Lei de Bases do Ambiente e estão presentes em várias de suas disposições.

Para a maioria da doutrina, o princípio da prevenção caracterizar-se-ia por ser um mega-princípio do Direito Ambiental, na medida em que toda atividade humana é potencialmente causadora de perigo ou risco de lesão ambiental, razão pela qual se exige do homem uma atuação cautelosa e racional em relação ao meio ambiente, de forma de não só afastar o perigo, mas também de tomar medidas prévias ao perigo. (TEIXEIRA, 2008, p. 173)

Na lição de J.J. Canotilho (2007, p. 44), o princípio da prevenção implica na adoção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, com o fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente seus efeitos.

De acordo com Michel Prieur (in SILVA, 2007, p. 66), princípio da prevenção consiste em impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através de medidas preventivas adequadas, antes da elaboração de um plano ou da realização de uma obra ou de uma atividade.

O princípio da prevenção passa a existir normativamente, em âmbito internacional, com a edição da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, que prevê nos princípios 2 e 6 a preservação ao meio ambiente e a proibição de descarga de substâncias tóxicas não neutralizáveis pelo meio ambiente:

Princípio 2: Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos

ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

Princípio 6: Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

Ainda se tratando da legislação internacional pode-se citar também o art. 14.1, “d”, da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992 (aprovada pelo Decreto legislativo nº 02 de 1994), na qual se estabelece Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos, segundo a qual cada parte contratante, na medida do possível e conforme o caso deve notificar imediatamente, no caso em que se originem sob sua jurisdição ou controle, perigo ou dano iminente ou grave à diversidade biológica em área sob jurisdição de outros Estados ou em áreas além dos limites da jurisdição nacional, os Estados que possam ser afetados por esse perigo ou dano, assim como tomar medidas para prevenir ou minimizar esse perigo ou dano.

Neste mesmo sentido pode-se citar o Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL, promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 5.208 de 17 de setembro de 2004, segundo o qual se instituiu:

Art. 6º. Os Estados partes aprofundarão a análise dos problemas ambientais da sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil, devendo implementar, entre outras, as seguintes ações:

j) estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças.

No ordenamento jurídico pátrio, a Constituição Federal de 1988, prevê no seu artigo 225, *caput*, ser direito de todos meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever tanto do Poder Público, quanto da coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, estabelecendo nos demais parágrafos a busca por medidas preventivas para a preservação dos ecossistemas.

Em institutos infraconstitucionais, existem previsões no art. 2º, da Lei 6.938/81, que trata da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e no art. 1º da Lei federal nº 11.105/2005, lei de biossegurança, que apesar de tratar expressamente do princípio da precaução, pode ser também aplicável para a prevenção.

Após esse breve apanhado do arcabouço legal que regulariza a aplicação do princípio convalidando-o em regras, descrevendo condutas objetivas e delimitadoras de situações que se sabe, comprovadamente, serem maléficas ao meio ambiente e à manutenção de seu equilíbrio.

A responsabilidade pela preservação do meio ambiente é competência de todos, mas em especial do Poder Público, primeiro e principal destinatário das normas jurídicas.

É dever do Estado, portanto, observar as normas postas, exigindo-se dele o respectivo cumprimento, não se podendo admitir condutas tolerantes com condutas infringentes da legislação e dos valores postos e com irregularidades causadoras de danos ao meio ambiente, valendo-se para tanto do poder de polícia.

Assim, verifica-se que o Poder Público dispõe de diversos instrumentos para a concretização do princípio da prevenção ambiental, podendo-se citar, a elaboração de leis pelo Poder Legislativo, as tutelas judiciais, dentre as quais se pode citar as tutelas antecipadas e preventivas, mandado de segurança, ação popular (Lei nº 4.717/65), ação civil pública (Lei nº 7.347/85).

Na esfera Administrativa, têm-se estudos prévios de impacto ambiental; relatórios de impacto ambiental; "eco auditorias"; combate na fonte (eliminação ou redução da poluição em suas origens); licenças ambientais (implantação, instalação, execução).

A prevenção, no que diz respeito à proteção ao meio ambiente, ainda é o melhor remédio.

3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DANOSOS AO MEIO AMBIENTE

Por muito tempo a legislação ambiental preocupou-se em obrigar tão-somente os particulares, olvidando as atividades poluidoras exercidas pelo próprio Estado.

O Estado pode, e deve, ser responsabilizado pela realização atividades lesivas ao meio ambiente, na medida em que pode ser causador de degradação direta do meio ambiente, enquanto empreendedor; ou como degradador indireto, quando comissivamente apoia ou legitima projetos privados, seja com incentivos tributários e crédito, seja com a expedição de autorizações e licenças para poluir, ou, ainda, numa terceira hipótese, por omissão, o Estado despreza ou cumpre insatisfatoriamente suas obrigações de fiscalização a aplicação da legislação ambiental, sendo o Estado um degradador-omisso (CANOTILHO, 2007, p. 115 e 117).

Diante de tal realidade, a lei de licitação, lei federal nº 8.666/93, no seu art. 6º, IX, determina que seja assegurada a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Portanto, ao ser realizada uma licitação de uma obra ou atividade potencialmente poluidora e, como na maioria das vezes, as atividades estatais envolvem projetos de grandes proporções, é imperiosa a necessidade de licenciamento prévio da atividade objeto da licitação.

Nesse sentido, traz-se a lição de Talden Farias (2007, p. 64), que acredita inexistir qualquer embasamento para que não se exija o licenciamento ambiental de uma determinada obra simplesmente pelo simples fato de ela já ser pública, “já que a licença ambiental é requisito para o planejamento, a construção e o funcionamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras independentemente da titularidade das mesmas”.

Assim, o licenciamento ambiental prévio é manifestação da autoridade ambiental realizada na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (RIBEIRO; PRADO, 2010, p. 266).

Pouco se vislumbravam, contudo, os Tribunais de Contas como órgão de fiscalização e controle externo dos atos do Poder Público no que tange aos atos causadores de lesão ambiental.

Para contextualizar esta Instituição, faz-se imperioso entender sua evolução histórica e sua missão nas Constituições Brasileiras.

Já em 1826, por iniciativa Senadores de Império, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, surge a ideia de se criar Tribunais de Contas no Brasil. E, nos idos de 1845,

Manoel Alves Branco reforçou tal ideia, a qual não foi concretizada, apesar dos apelos de Pimenta Bueno, Silveira Martins, Visconde de Ouro Preto e João Alfredo, não tendo m desta feita, o Brasil-Império, conhecido as Cortes de Contas (BULLOS, 2011, p. 1211).

Em 7 de novembro de 1890, por insistência de Ruy Barbosa, foram instituídas Cortes de Contas por meio do Decreto n. 966-A. Todavia, a constitucionalização do Tribunal de Contas só ocorreu com a Carta Republicana de 1891, com previsão no art. 89. A partir de então, a Instituição manteve-se nos ordenamentos constitucionais seguintes.

O Texto Constituição de 1946, por sua vez, ampliou consideravelmente as prerrogativas das Cortes de Contas, nos termos do art. 77, enquanto a Lei Magna de 1967, e suas alterações posteriores, sufragaram-na no elenco considerável de prerrogativas.

Promulgada a Carta de 1988, o Tribunal de Contas soergueu-se com enorme brio, nunca antes vislumbrado. Sua ampliação foi uma opção feita pelo legislador constituinte, revelando a essencialidade dessa instituição perante a República. Nas palavras do Ministro Celso de Mello “a Atuação dos tribunais de contas assume, por isso, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância” (STF, Pleno, ADIn 215/PB, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 3-8-1990, p. 7234).

A Constituição Republicana de 1988 prevê dentre as atribuições dos Tribunais de Contas o controle externo dos órgãos da administração direta e indireta dos entes federados, sendo órgão competente para o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (artigo 71, CRFB/88), em auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo, sem, contudo, subordinarem-se a ele.

Sempre se entendeu, contudo, destinar-se a atuação do controle externo estritamente à gestão orçamentária, à análise pura e fria de documentos contábeis apresentados pelos entes públicos, sem se atentar à fiscalização de políticas sociais, à atuação ambiental do Poder Público, ou à apuração de atos danosos ao equilíbrio ambiental.

Porém, esta postura merece e vem sendo modificada, na medida em que, paulatinamente, os próprios Tribunais de Contas e a sociedade vêm percebendo a possibilidade de sua atuação no controle dos atos do Poder Público em diversas frentes, inclusive, e especialmente, na apreciação de políticas governamentais relativas à gestão pública ecologicamente sustentável, podendo, ainda, impulsionar o Poder Público a agir de

forma preventiva, visando garantir efetividade às normas de proteção do meio ambiente postas no ordenamento jurídico.

Para o estudo e o desenvolvimento do direito ambiental, a utilização dos princípios jurídicos assumem patamar ainda mais expressivo, na medida em que as demandas relacionadas ao meio ambiente envolvem questões coletivas, não abrangidas pelas normas positivadas, cujo sistema operou-se para a lógica do dano, do resultado.

Ao tratar sobre o controle da administração pública, Raïssa Maria Rezende de Deus Barbosa, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí, faz um breve apanhado das transformações do Estado de Direito, e conclui pela necessidade de atendimento às novas exigências do período atual, asseverando a necessidade de diminuição do Estado e aperfeiçoamento do seu controle, enfatizando-se a atenção nos princípio do Direito Administrativo, como forma de evitar os desperdícios e desvios de recursos públicos, racionalizando-se os gastos na Administração Pública. (BARBOSA, 2010, p.88)

Percebe-se, pois, que este órgão vem, no decorrer dos últimos anos, desenvolvendo uma maior e mais abrangente função social no controle dos atos públicos, não mais se restringindo à análise de documentos, por vezes, “embelezados” e pouco correspondentes à realidade dos fatos, procurando investigar mais a fundo as contas públicas e também o uso do erário público, com o objetivo de que seu uso dê-se de maneira condizente com as normas internacionais, constitucionais, legais e até principiológicas, voltando-se ao atendimento das necessidades da coletividade, em especial de gestão sustentável.

Neste contexto, não se pode deixar de citar a preciosa lição do mestre Juarez Freitas ao discorrer sobre sustentabilidade e direito administrativo atesta categoricamente que “em toda parte, a falha na guarda preventiva da sustentabilidade pela Administração Pública é fato incontendível” (FREITAS, 2011, p. 229/231).

No entender de Jacoby Fernandes, em obra já citada, os Tribunais de Contas dispõem de competência para exame de auditorias ambientais, nelas abrangidas auditoria do orçamento ambiental, auditoria de impactos ambientais, auditorias dos resultados de políticas ambientais, auditoria de fiscalização ambiental e auditoria de cumprimento de tratados ambientais internacionais (2001, p. 16).

Ao tratar sobre o princípio da proteção ao meio ambiente, José Eduardo de Oliveira Figueiredo Dias, autor natural de Portugal – país no qual o Poder Judiciário é integrado pelo Tribunal Administrativo e Tribunal de Contas – em sua obra “Tutela ambiental e contencioso

administrativo: da legitimidade processual e das suas consequências” destaca imprescindibilidade de desenvolver a forma e os meios de tutela jurisdicional quando dirigidos ao ambiente, buscando-se sempre novos expedientes processuais que se compatibilizem com a necessidade de tutela preventiva. (DIAS *apud* FERNANDES, 2001, p. 17).

O Tribunal de Contas da União, só recentemente vem implementando dentre as atividades a auditoria ambiental, ainda que de forma tímida e em concomitância com as auditorias tradicionais de exame da conformidade da gestão pública à legislação e às normas vigentes para a espécie, levando em conta a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão.

É a partir de 1996 que o TCU, começa a desenvolver um projeto de fiscalização ambiental, contemplando estratégias para treinamento de pessoal e para elaboração de manuais, da qual resultou a edição da Portaria nº. 214, de 28/06/2001, introduzindo o Manual de Auditoria Ambiental, o qual estabelece como objeto do controle a proteção ambiental e a prevenção de danos ambientais, dentro da perspectiva da gestão ambiental enquanto encargo dos governos federal, estaduais e municipais.

Acerca da auditoria ambiental a ser executada pelas unidades técnicas do TCU, segundo o Manual, pode ser conceituada como “o 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”. (Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Portaria nº. 214, de 28/06/2001).

Em 2001, criou-se, no âmbito do TCU, uma unidade técnica especializada para tratar de temas relacionados às áreas de obras, patrimônio e meio ambiente, denominada Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (SECOB). Na esfera de suas competências constam o apoio técnico no relacionamento do TCU com outras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs), o fornecimento de suporte às demais Secretarias de Controle Externo na realização de auditorias ambientais, e a articulação e integração do controle da gestão ambiental por meio de ações que estimulem a realização de auditorias ambientais.

Atualmente, as ações com vistas à auditoria ambiental se desenvolvem no âmbito da 4ª Secretaria de Controle Externo, com a implantação de um setor específico para a atividade,

reservando-se à SECOB, contudo, a coordenação das auditorias ambientais relacionadas às obras públicas executadas com recursos da União.

Atento a estes novos imperativos sociais, digno de citação como um exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, justamente por estar localizado no coração da Amazônia, patrimônio nacional (artigo 225, §4º, CRFB/88), realizou, nos dias 16 a 19 de novembro de 2010, o “I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas”, do qual resultou a “Carta da Amazônia”, compromisso assumido pelos Tribunais de Contas brasileiros em relação ao meio ambiente, voltando-se à implementação de um controle externo da gestão ambiental.

O quadro posto, portanto, deixa evidente a importância da atuação na gestão ambiental pelos Tribunais de Contas, entendendo-se autorizada pela Constituição Federal esse tipo de atuação dos Tribunais de Contas, na medida em que, sendo encontradas irregularidades por meio de auditorias ambientais caberia a tomada de providências sancionatórias.

Assim, resta clara a aplicação direta do princípio da prevenção ambiental no âmbito dos Tribunais de Contas, posto que, quando realizadas auditorias as quais de alguma forma envolvam possíveis danos ao meio ambiente, basta que se identifique a possibilidade de danos ao meio ambiente, irreversíveis e desproporcionais em relação aos benefícios projetados para uma determinada atividade para que a Corte tome providências diretamente, ou encaminhando o assunto a órgão específico para atuar junto à demanda.

Ainda pendem dúvidas quanto aos tipos de sanções poderiam ser aplicadas por esses Tribunais, bem como quanto aos efeitos práticos dessas sanções. Questionando-se se poderiam as contas do Poder Público ser julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas em detrimento de constatação de danos ecológicos, ou, ainda, se o controle externo prévio dos atos do Poder Público pelos Tribunais de Contas não impediria o exercício de atos discricionários, extrapolando os limites constitucionais, inclusive o princípio universal da separação dos Poderes.

Em que pese ser de grande valia a atuação dos Tribunais de Contas enquanto órgão de controle externo dos atos do Poder Público geradores de danos ambientais, muito se tem a discutir sobre essa atividade, devendo-se, sempre, estabelecer previamente os parâmetros jurídicos dessa atuação, a fim de se evitar que, na ânsia de exercer uma tarefa, ainda que

nobre, acabe por agir de forma ilegítima, pondo a perder todo um trabalho já realizado ou potencial a ser atingido.

Analisar a importância dos Tribunais de Contas na proteção ao meio ambiente, enquanto órgão de fiscalização, destacando o exame das competências e dos limites do controle externo quanto aos atos administrativos em matéria ambiental.

CONCLUSÃO

Constata-se, assim, que em se tratando o meio ambiente de um “bem de uso comum do povo”, nos termos do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, os Tribunais de Contas detém, sim, a competência para a realização de auditorias ambientais e atuação ante a averiguação de danos ambientais cometidos pelo Poder Público.

O princípio da prevenção, no Direito Administrativo e no Direito Ambiental, estatui, com aplicabilidade direta, que o Poder Público, na certeza de que determinada atividade futura implicará dano injusto, encontra-se forçado a coibi-la, desde que no rol de suas atribuições e possibilidades orçamentárias. Dito às claras, presentes os requisitos, tem o dever incontornável de se antecipar e de agir preventivamente, sob pena de responsabilização.

Assim, o princípio da prevenção, é perfeitamente aplicável pelos Tribunais de Contas em suas decisões e acórdãos, quando constatadas irregularidades relacionadas à gestão ambiental dos empreendimentos auditados e dos atos e contratos fiscalizados.

É evidente que utilização do princípio requer a observância aos demais princípios e garantias constitucionais da proporcionalidade e da motivação das decisões, requisitos indispensável à conformação das decisões, as quais, enquanto atos administrativos, devem obediência aos direitos fundamentais constitucionais, de forma que eventual inobservância destes preceitos pode caracterizar excessos ou insuficiências, hábeis a afastando os fundamentos fáticos e de direito que justificariam a decisão, conduzindo inclusive à anulação do ato, mediante verificação pelo Judiciário.

O Estado, assim como os particulares, por ocasião da elaboração de seus projetos, de devem atender às crescentes exigências impostas pela legislação ambiental, com vistas à preservação do meio ambiente. Devem propugnar por um planejamento eficiente dos empreendimentos e atividades, de molde a se evitar soluções de continuidade no atendimento de eventuais exigências das Cortes de Contas, ocasionado com isso prejuízos injustificados à Administração, à coletividade, aos setores produtivos, e aos próprios empreendedores contratados.

O Poder estatal pode impor, validamente, limitações à iniciativa privada sem ofensa ao princípio constitucional da livre iniciativa, sobretudo quando se trata de garantir o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado em detrimento dos interesses financeiros de entidades particulares. Desta feita, analogicamente, pode o próprio Tribunal de Contas, enquanto órgão

fiscalizador, limitar as atividades do Poder Público potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente, atuando até mesmo com um viés educacional, auxiliando a inculcar na máquina administrativa uma nova cultura, uma nova forma de administrar.

Não basta alegar lesão à economia ou a administração pública, não basta a busca pelo lucro, sem se considerar a existência de lesão ao meio ambiente, o que se busca é a sustentabilidade.

O Estado é responsável pela elaboração de legislação que cria regras para a conservação ambiental a todos, mas, por vezes, esquece-se de que essa legislação também deve ser por ele observada, não se podendo permitir que o Estado realize atividades, direta ou indiretamente, nocivas ao meio ambiente.

Faz-se imperiosa a instituição de um novo modelo de Estado, voltado verdadeiramente a concretização dos preceitos da sustentabilidade, caso contrário é apenas um aparato burocrático, com baixa capacidade de investimento e de custos para as necessidades sociais e econômicas e verdadeiramente úteis à sociedade.

REFERÊNCIAS

I Simpósio Internacional Sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas: O Papel dos Tribunais de Contas/ Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM; Instituto Rui Barbosa – IRB. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARBOSA, Raissa Maria Rezende de Deus. **Os Tribunais de Contas e a Moralidade Administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União.** (Aprovado pela Portaria nº. 214, de 28/06/2001). **Boletim do Tribunal de Contas da União.** Ed. especial. Ano XXXIV, nº. 52. Brasília, DF, 16. Jun. 2001. p. 13.

BULLOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 6.ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, ASSINADA DURANTE A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Aspectos Processuais do Direito Ambiental.** 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, realizada em Estocolmo em 16 de junho de 1972

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.** 1.ed., 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Lixo: limpeza pública urbana; gestão de resíduos sólidos sob o enfoque do direito administrativo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 9. ed.rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2008.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 1.ed. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KRELL, Andreas J., **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos.** 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2013.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: Doutrina, prática, jurisprudência, glossário.** 2.ed. São Paulo: RT, 2001.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado.** 6.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC, ano 2, n.1, set. 2011. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 31^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.