

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITO E SUSTENTABILIDADE III**

**TARIN FROTA MONT'ALVERNE**

**JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direito e sustentabilidade III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Jerônimo Siqueira Tybusch, Tarin Frota Mont'alverne – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-313-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito. 3. Sustentabilidade.

I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## DIREITO E SUSTENTABILIDADE III

---

### **Apresentação**

A presente obra condensa os debates e temas contemplados nos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direito e Sustentabilidade III, do XXV Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Curitiba entre os dias 7 a 10 de dezembro de 2016, na UNICURITIBA. Foram apresentados 19 trabalhos, os quais serão apresentados a seguir.

O trabalho PROJETO INTEGRADO DE EDIFICAÇÃO: ASPECTO SUSTENTÁVEL E CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL de autoria de Isabel Camargo Guedes e Maraluce Maria Custódio versa sobre projeto integrado de edificação como mecanismo para cumprimento das diretrizes internacionais de sustentabilidade.

Os autores Edson Ricardo Saleme e Alexandre Ricardo Machado no trabalho A REVITALIZAÇÃO DO SINIMA EM PROL DA SUSTENTABILIDADE E AS NOVAS OBRIGAÇÕES DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO estudam sobre os avanços do Sistema do Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e como este tem contribuído para o avanço do Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (SINIMA).

O trabalho OS IDEÁRIOS DA SUSTENTABILIDADE A PARTIR DA (IN) APLICABILIDADE DOS PARADIGMAS DE COOPERAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA: OLHARES DESDE A AMÉRICA LATINA de autoria de Evilhane Jum Martins e Giane da Silva Ritter Morello objetiva averiguar se os paradigmas de cooperação exarados pela Convenção sobre Diversidade Biológica podem ser utilizados como mecanismo para a exploração da biodiversidade à serviço do capitalismo, contrariando os ideais de sustentabilidade.

Os autores Rogerio Portanova e Thiago Burlani Neves no artigo A ATUAÇÃO JURÍDICA PARA PRESERVAR OS SABERES DE GRUPOS VULNERÁVEIS A FIM DE MANTER O EQUILÍBRIO ECOLÓGICO realiza uma reflexão acerca da crise ambiental no Planeta Terra, expondo que a utilização dos mais variados conhecimentos humanos pode colaborar com a preservação do meio ambiente saudável.

O trabalho PRÁTICAS EMPRESARIAIS E INFLUÊNCIAS DO CONSUMIDOR PARA O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, SOB O PRISMA DOS DIREITOS HUMANOS de autoria de Cristiane Feldmann Dutra Suely Marisco Gayer pretende conceituar a ideia de consumo sustentável, expressão que vem sendo cada vez mais utilizada em âmbito empresarial.

As autoras Andressa De Oliveira Lanchotti e Jamile Bergamaschine Mata Diz no trabalho INFORMAÇÃO AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS: DA FORMALIDADE À EFETIVIDADE DOS DIREITOS DE ACESSO analisam a legislação brasileira relativa ao tema, no intuito de entender se a normativa pátria garante a efetividade do direito de acesso à informação ambiental.

O trabalho O DEVER DE PROGRESSIVIDADE DAS CONQUISTAS SOCIOAMBIENTAIS EM VIRTUDE DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL de autoria de Gustavo Henrique da Silva demonstra o reconhecimento e aplicabilidade do Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental no ordenamento jurídico nacional e para isso serão apresentados os fundamentos legais e constitucionais que permitem a sua plena aplicação e interpretação no direito pátrio.

Os autores Matheus Silva De Gregori e Luiz Ernani Bonesso de Araujo no trabalho SUSTENTABILIDADE E FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO: OS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL investigam se os instrumentos econômicos de política ambiental no Brasil, enquanto exemplos da função promocional do direito, representam potenciais mecanismos de promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social.

O trabalho OBSOLESCÊNCIA PROGRAMADA NA SOCIEDADE DE CONSUMO E A SOLIDARIEDADE AMBIENTAL de autoria de Valeria Rossini e Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches destaca a obsolescência programada como causa da mudança de padrão de produção e seu vínculo com a sociedade de consumo e superconsumismo.

Os autores Rodrigo Alan De Moura Rodrigues e Nathan de Souza Coelho no artigo O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE NA ATIVIDADE MINERÁRIA. EXPORTAÇÃO DE COMODITES E IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS MANUFATURADOS NO BRASIL objetivam oferecer subsídios para a reflexão sobre o princípio do desenvolvimento sustentável da atividade minerária no Brasil.

O trabalho O CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO de autoria de Gustavo Brasil Romão e Silva objetiva analisar como e porque a Corte de Contas desempenha esse tipo de controle externo.

A autora Ana Lucia Brunetta Cardoso no trabalho ATERRO SANITÁRIO: A NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS LEGISLATIVAS NA REDUÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS com base no crescimento desordenado do Meio Ambiente Artificial, é preciso analisar o impacto causado por não existir um aterro sanitário adequado.

O trabalho ESTADO CONSTITUCIONAL ECOLÓGICO: EDUCAÇÃO, PROTEÇÃO E O RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS de autoria de Antonio Torquillo Praxedes e Francisco Ercilio Moura aborda o papel da conscientização social que esteja fundamentada no diálogo entre as diferentes perspectivas socioculturais, com ênfase à inserção da cosmovisão dos povos autóctones nas políticas públicas de ensino.

O autor Alessandro Luiz Oliveira Azzoni do trabalho DIREITO AMBIENTAL EMPRESARIAL estuda o direito ambiental voltado para atividade empresarial, incluindo as atividades empresarias.

O trabalho DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO VERSUS SUSTENTABILIDADE: UM PROGNÓSTICO SOBRE O PROTAGONISMO DO DIREITO TRADICIONAL NA MATERIALIZAÇÃO DO EQUILÍBRIO INTERGERACIONAL de autoria de Luís Marcelo Mendes e Jerônimo Siqueira Tybusch aborda o choque entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade, para delinear um prognóstico sobre o protagonismo do direito tradicional na materialização do equilíbrio intergeracional.

A autora Amanda Fontelles Alves no artigo AS LICITAÇÕES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL visa demonstrar que há uma relação intrínseca entre a realização de licitações sustentáveis e o estímulo à promoção de políticas públicas destinadas à preservação do meio ambiente, o que torna possível informar que as compras públicas podem ser instrumentos jurídicos importantes no combate à devastação ambiental.

O trabalho A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA ECOCIDADÃO PARANÁ E A LEI 12.305 /2010 de autoria de Paloma Carvalho Zambon , Sandra Mara Maciel de Lima verifica em que medida o Programa EcoCidadão Paraná cumpre as exigências prescritas na Lei 12.305/2010.

O autor José Claudio Junqueira Ribeiro no trabalho A LEI DO SANEAMENTO BÁSICO E SEUS AVANÇOS NO BRASIL analisa a Lei do Saneamento Básico, Lei 11.445 de 2007 e os avanços nas diversas regiões do País.

O trabalho A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA COMO FUNDAMENTO DOS DELITOS AMBIENTAIS CUMULATIVOS de autoria de Marina Esteves Nonino e Fábio André Guaragni aborda a função social da empresa, e impõe limitações ao exercício do direito de propriedade dos bens de produção, com vistas à proteção de valores coletivos, como o meio ambiente.

Boa leitura!

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (Universidade Federal de Santa Maria)

Profª Drª Tarin Frota Mont`alverne (Universidade Federal do Ceara)

**O CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO**  
**THE SUSTAINABILITY CONTROL BY THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS  
OF BRAZIL**

**Gustavo Brasil Romão e Silva <sup>1</sup>**

**Resumo**

O presente trabalho foi construído a partir de uma análise acerca das questões que articulam a aplicação da sustentabilidade enquanto parâmetro de controle pelo Tribunal de Contas da União. O objetivo do texto é descritivo-exploratório, analisando como e porque a Corte de Contas desempenha esse tipo de controle externo. As informações foram coletadas a partir de uma análise documental, em especial atos normativos e publicações acadêmicas e institucionais, bem como jurisprudência do Plenário do TCU, e foram analisadas através do método qualitativo, com o propósito de contribuir academicamente para o debate desta área tão pouco pesquisada no Brasil.

**Palavras-chave:** Controle externo, Sustentabilidade, Tribunal de contas da união

**Abstract/Resumen/Résumé**

This work was constructed from an analysis of the issues that articulate the implementation of sustainability as a control parameter by the Federal Court of Accounts of Brazil. The purpose of the text is descriptive and exploratory, analyzing how and why the Audits Court performs this kind of external control. Information was collected from documentary analysis, especially normative acts and academic and institutional publications, as well as jurisprudence of the Plenum of the Federal Court of Accounts of Brazil, and were analyzed using qualitative method, in order to contribute academically to debate this field so little researched in Brazil.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** External control, Sustainability, Federal court of accounts of brazil

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Formado em Direito pela Universidade Federal Fluminense – UFF.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é o resultado do desenvolvimento de uma pesquisa para com o escopo de analisar a sustentabilidade enquanto parâmetro de controle pelo Tribunal de Contas da União. A importância deste assunto se revela na medida em que a Constituição de 1988 consagrou em seu art. 225 a preocupação com a manutenção de um meio ambiente equilibrado. Esse ideal busca manter um padrão de qualidade de vida nos dias de hoje, bem como preservar recursos para as futuras gerações.

Aliada a essa temática, de meio ambiente equilibrado, está a ideia de desenvolvimento sustentável, conceito que ganha cada vez mais força e aceitabilidade, haja vista o crescimento do aquecimento global e tentativa global de reunião de esforços para mitigá-lo, como foi visto na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a COP 21, realizada na França em 2015.

Isso tudo revela a necessidade de que a atuação governamental seja guiada por padrões sustentáveis de consumo, buscando fomentar uma economia de baixo carbono e que promova o bom manejo dos recursos naturais equilibrando necessidades sociais, econômicas e ambientais. E tem-se que a atuação estatal dá-se por meio de escolhas públicas, as quais se consubstanciam em políticas públicas.

Nesse questionamento do referencial o qual deve pautar as escolhas públicas, ressalta-se a aplicação do princípio fundamental à boa administração, enquanto paradigma do direito administrativo pós-moderno e seus reflexos na formulação e acompanhamento das políticas públicas pelo ente público. Nesse sentido, emergem-se conceitos de gestão e governança pública, além de parâmetros fundacionais da boa administração, como a legitimidade.

Neste sentido, a legitimidade se revela parâmetro fundacional de uma boa escolha pública. Existem diversos fatores e critérios que tornam uma decisão legítima. O critério que esta pesquisa se debruçará é o da administração sustentável.

Da fácil compreensão da importância do atingimento do resultado sustentável nas escolhas públicas, emerge a necessidade de controle. A sustentabilidade será apontada como parâmetro de controle das políticas públicas e o ator escolhido para análise de controle é o Tribunal de Contas da União.

Este trabalho, portanto, buscará analisar a atuação do Tribunal de Contas da União sob o ponto de vista das auditorias ambientais, momento no qual, como se verá a seguir, em que a Corte de Contas utiliza o parâmetro da sustentabilidade em sua atividade fiscalizadora e avaliativa.

De início, o TCU será definido enquanto uma Entidade Fiscalizadora Superior – EFS. Além disso, será tratado um pouco de organizações internacionais de instituições superiores voltadas para auditoria, como a Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria - INTOSAI e Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile. Também será sublinhado o papel orientador dessas organizações, tanto para as EFS – para realização de diversos tipos de auditorias - quanto para governos, em diversas matérias, como é o caso do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental – WGEA, no âmbito da INTOSAI.

Em seguida, serão melhor trabalhados tanto a conceituação, quanto o escopo das auditorias ambientais, além da delimitação de suas razões, bem como dos atores envolvidos, tanto na esfera privada, quanto na pública, provendo-se especial enfoque à definição de auditoria ambiental para o Tribunal de Contas da União, e analisando-se tais auditorias sob a perspectiva do TCU.

Depois, será sublinhada a base normativa regulamentar, a qual define objetivos e diretrizes da atuação da Corte de Contas na seara da sustentabilidade ambiental. Ou seja, se antes se buscou definir o TCU enquanto uma EFS, o que ele pode e deve fazer, neste momento, serão analisados os instrumentos normativos disciplinadores de sua atuação.

E, finalmente, merecerá análise detida a verificação das dimensões reais da atuação do Tribunal de Contas da União no controle da sustentabilidade, inclusive com apresentação de exemplos encontrados em sua jurisprudência, tudo para se compreender como o paradigma do desenvolvimento sustentável é utilizado pela Corte de Contas como parâmetro de seu controle externo da Administração Pública federal.

## 1. A CORTE DE CONTAS ENQUANTO ENTIDADE FISCALIZADORA SUPERIOR

Inicialmente, é importante ressaltar o escopo fiscalizatório institucional do Tribunal de Contas da União. O TCU, neste sentido, é o que se pode chamar de uma Entidade Fiscalizadora Superior – EFS. De acordo com a Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria - INTOSAI<sup>1</sup> (2009, p. 22), o TCU segue o modelo Judiciário ou Napoleônico, no qual as EFSs são chamadas de Tribunais de Auditoria ou Tribunais de Contas.

De acordo com INTOSAI (2009, p. 13), as EFS<sup>2</sup> “são organizações autônomas, independentes e apolíticas que realizam auditorias em governos para garantir suas prestações de contas”. Vale dizer que existe um documento que formaliza as diretrizes do funcionamento e as características das EFSs. Trata-se da Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria de 1977. Esse documento traz algumas definições interessantes, como as diferenças entre serviços de auditoria interna e externa<sup>3</sup>, além de características de diferentes tipos de auditorias<sup>4</sup>, como de legalidade, regularidade e operacional.

Observa-se que as características das EFS são bem semelhantes à conceituação do Tribunal de Contas da União e de suas atribuições de controle externo. Vale

---

<sup>1</sup> Em inglês, INTOSAI é sigla para International Organization of Supreme Audit Institutions. Ainda que haja tradução para o nome completo da organização, qual seja, Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria, a sigla INTOSAI, em inglês, é utilizada por autores nacionais, como LIMA (2005, p. 4) e ACHKAR (2009, p. 203).

<sup>2</sup> Em sua publicação, INTOSAI utiliza a sigla, em inglês, SAIs (Supreme Audit Institutions) em referência à Entidades Fiscalizadoras Superiores. Esta pesquisa utiliza, no entanto, a sigla, em português, EFSs (Entidades Fiscalizadoras Superiores), como utilizam outros autores nacionais, como LIMA (2005, p. 4) e ACHKAR (2009, p. 203).

<sup>3</sup>Seção 3, Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria de 1977. Auditoria interna e auditoria externa:

1. Os serviços de auditoria interna são estabelecidos dentro dos órgãos e instituições governamentais, enquanto os serviços de auditoria externa não fazem parte da estrutura organizacional das instituições a serem auditadas. As Entidades Fiscalizadoras Superiores prestam serviços de auditoria externa.  
(...)

<sup>4</sup>Seção 4, Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria de 1977.

Auditoria de legalidade, auditoria de regularidade e auditoria operacional:

1. A tarefa tradicional de Entidades Fiscalizadoras Superiores é auditar a legalidade e regularidade da gestão financeira e da contabilidade.

2. Além desse tipo de auditoria, cuja importância se mantém, há um outro tipo de auditoria igualmente importante--a auditoria operacional --cuja finalidade é verificar o desempenho, a economia, a eficiência e a eficácia da administração pública. A auditoria operacional não se restringe a operações financeiras específicas e abrange todas as atividades governamentais, inclusive seus sistemas organizacionais e administrativos.

3. Os objetivos de auditoria de uma Entidade Fiscalizadora Superior--legalidade, regularidade, economia, eficiência e eficácia na gestão financeira--têm basicamente a mesma importância. No entanto, cabe a cada Entidade Fiscalizadora Superior determinar suas prioridades, caso a caso.

dizer que além de participar da INTOSAI, o TCU, representando o Brasil também faz parte da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile<sup>5</sup>.

As EFSs, seja em âmbito regional como na Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile, seja em âmbito global na INTOSAI, se organizam em grupos de trabalho voltados a temáticas específicas, como é o caso do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental – WGEA, no âmbito da INTOSAI. O WGEA é um grupo que busca promover e dar suporte às auditorias ambientais, para auditores do setor público (INTOSAI, 2009, p. 13).

A seguir, merecerá especial enfoque a análise sobre as auditorias ambientais, sua conceituação, âmbito de incidência e caracterização, sobretudo na ótica da esfera pública.

---

<sup>5</sup> Segundo o Estatuto jurídico da referida organização:

Art. 2 - A Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile é um organismo autônomo, independente e técnico, criado para aumentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas instituições membros, mediante a promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo de controle e da fiscalização de uso dos recursos públicos na Região.

## 2. AS AUDITORIAS AMBIENTAIS E A PERSPECTIVA DE ATUAÇÃO DO TCU

É sabido que a Administração Pública necessita ajustar a sua “agenda de prioridades, por de meio avaliação qualitativa e quantitativa (*ex ante* e sucessiva)” do impacto das escolhas públicas que realiza (FREITAS, 2015, p. 116). Nessa mesma linha, ALDANA (2004, p. 78) ressalta a importância da coleta de informações objetivas acerca do meio ambiente, para que seja possível definir metas a serem acompanhadas pelas EFS, “cujo papel é fiscalizar a gestão dos recursos públicos”. Assim, a partir desses dados será possível avaliar o avanço e as eventuais dificuldades que podem surgir na implementação das políticas ambientais (ALDANA, 2004, p. 78).

Desta forma, ALDANA (2004, p. 79) define como um objetivo a ser alcançado, no contexto da sustentabilidade ambiental, por uma Entidade Fiscalizadora Superior, fazer com que o desenvolvimento sustentável se torne um “objetivo essencial da gestão pública, com igual valor ao do cumprimento dos princípios legais e do uso eficiente, eficaz, econômico e equitativo dos recursos”. Assim, tanto na atividade de controle, como na atividade de apoio à elaboração de políticas, a avaliação da qual resulta a atividade de uma EFS deve:

[...] constituir-se em ferramenta que permita a identificação do meio ambiente e dos recursos naturais como elementos que agregam valor à gestão e à atividade econômica de um país e que requerem a redução dos impactos produzidos sobre eles (ALDANA, 2004, p. 79).

Nesse sentido, cabe mencionar o pensamento de WEISS (1997, p. 44), para quem a atividade avaliativa para verdadeiramente constituir-se em ferramenta necessita que o avaliador possua um certo ativismo, ou seja, que considere quem lerá seu relatório para que este seja elaborado de forma a poder exercer o maior nível de influência possível, sendo melhor entendido e considerado, o que é fundamental para que tenha chance de provocar alguma mudança real e positiva.

Cumprido assinalar que a auditoria ambiental é instrumento utilizado tanto no âmbito do setor público, quanto no âmbito do setor privado (SEIFFERT, 2010 *apud* FISHER, DIAS e ANELLO, 2013, p. 141). De acordo com MACHADO (2004, p. 96), na esfera

privada<sup>6</sup> a “auditoria ambiental é o procedimento de exame e avaliação periódica ou ocasional do comportamento de uma empresa em relação ao meio ambiente”. Como o objetivo da pesquisa é a análise relativa ao controle da Administração Pública, esta seguirá diretamente para a discussão acerca das auditorias ambientais no setor público.

No contexto público, a auditoria ambiental, é definida por SEIFFERT (2010 *apud* FISHER, DIAS e ANELLO, 2013, p. 141) como sendo “um processo do instrumento de comando e controle denominado Fiscalização Ambiental”. Neste sentido, para o autor a auditoria ambiental no setor público pode ser definida como sendo “processo realizado pelo órgão de controle ambiental que envolve uma verificação abrangente e sistemática do desempenho ambiental da organização”, o que ocorreria mediante uma ação avaliativa de seu processo de produção e dos impactos no meio ambiente os quais provoca (SEIFFERT, 2010 *apud* FISHER, DIAS e ANELLO, 2013, p. 141).

Vale dizer que não se contesta que o desempenho ambiental de determinada organização seja o objetivo final de uma auditoria ambiental. Mas, como já se viu no capítulo anterior, a fiscalização do órgão de controle pode se dar por inúmeras dimensões. Quer dizer, não necessariamente o objetivo de uma auditoria será fiscalizar as práticas ambientais da entidade A ou B, mas pode ser fiscalizar o desempenho de determinada política ambiental no geral e, como consequência, será avaliada sua implementação pela entidade A ou B.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão associado ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, traz uma definição um pouco mais genérica do que

---

<sup>6</sup> Entre as justificativas para a realização de auditorias ambientais privadas estão motivos como: “[...] tomada de consciência de vantagens na concorrência, que pode conferir a certas empresas a adoção de medidas testemunhando sua “consciência ecológica” no plano da estratégia de concorrência, dos novos produtos, novas tecnologias e dos novos sistemas de gestão” (BOIVIN, 1992, p. 81 *apud* MACHADO, 2004, p. 96).

Além disso, em procedimentos de venda ou fusão de sociedades empresárias, até mesmo estatais, há a preocupação com eventuais passivos ambientais, ou seja, a responsabilização por eventuais violações à legislação ambiental que podem vir a serem incorporadas juntamente com o patrimônio da empresa (MACHADO, 2004, p. 97). Nessa mesma linha de preocupação, no sistema jurídico norte-americano, por exemplo, bancos ou instituições que tenham realizado financiamentos tem interesse na realização de auditorias, pois em caso de financiamentos com garantia hipotecária, se a empresa financiada é degradadora de solos, e acaba por ficar insolvente, tais instituições bancárias podem vir a ser, também, responsáveis pela poluição (THIEFFRY, 1994, p. 123 *apud* MACHADO, 2004, p. 97).

Tecnicamente a auditoria ambiental no setor privado é abordada 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”. De acordo com SEIFFERT (2010 *apud* FISHER, DIAS e ANELLO, 2013, p. 142), o “processo pressupõe: definição de escopo, objetivos, frequência, metodologia, cronograma, pessoas responsáveis etc”.

seja uma auditoria ambiental, no Anexo I da Resolução CONAMA 306/2002<sup>7</sup>. Observa-se, na definição uma preocupação mais evidente com o objeto da auditoria do que com a organização ou entidade que terá suas práticas auditadas.

Na mesma linha da definição de auditoria ambiental definida pelo CONAMA, mas com maior clareza, o Tribunal de Contas da União definiu auditoria ambiental como sendo um “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” (TCU, 2001, p. 12).

É importante destacar também a Portaria nº 214 do TCU/2001, a qual aprovou o Manual de Auditoria Ambiental, documento formulado para guiar a ações com este escopo. Este documento conceitua auditoria ambiental 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”. (TCU, 2001, p. 12). Vale dizer que o TCU, como Entidade Fiscalizadora Superior que é, segue a mesma linha do definido pela INTOSAI<sup>8</sup> (2009, p. 13).

ACHKAR (2009, p. 204) explica que as auditorias ambientais levadas a efeito pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores tem principalmente o objetivo de avaliar “as ações dos órgãos governamentais encarregados da gestão ambiental”, mas também de levar a efeito uma verificação do “cumprimento da legislação específica por parte dos demais órgãos e entidades da administração indireta”.

No que diz respeito ao conceito de meio ambiente, ACHKAR (2009, p. 204) afirma que este conceito foi bem ampliado, “passando a ser considerado em três dimensões: meio ambiente natural, meio ambiente artificial e meio ambiente cultural”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Anexo I, Resolução CONAMA 306/2002. DEFINIÇÕES: (...) II - Auditoria ambiental: processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria estabelecidos nesta Resolução, e para comunicar os resultados desse processo.

<sup>8</sup> De acordo com a INTOSAI (2009, p. 13) “[...] a auditoria ambiental é usada no contexto de auditorias independentes e externas do setor público. Essas auditorias podem se dedicar à divulgação de ativos e passivos ambientais, ao cumprimento da legislação e a convenções – tanto nacionais como internacionais. As auditorias também podem se dedicar a medir e promover economicidade, eficiência e eficácia”.

<sup>9</sup> O primeiro diz respeito aos aspectos naturais em si considerados, como os bens ambientais renováveis e não renováveis e sua inter-relação com os demais componentes deste sistema, como os elementos químicos, sólidos e gasosos. O segundo quer dizer o meio ambiente construído pelo homem, simbolizado principalmente pelas cidades e todas as demais transformações operadas nos sistemas naturais. O terceiro 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 (ACHKAR, 2009:204).

Portanto, muito mais que verificar o cumprimento da legislação ambiental por parte do setor produtivo, o TCU encara a auditoria ambiental como um critério, um parâmetro a mais na auditoria em sentido amplo, a qual realiza sobre os gastos públicos federais. Assim, uma escolha pública que culminou em uma política pública, além dos parâmetros de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, dentre outros, deve ser caracterizada pelo parâmetro da sustentabilidade, até mesmo para ser considerado legal e legítimo.

Desta forma, é possível chamar de auditoria ambiental a integralidade de uma auditoria, se ela tiver objeto relacionado diretamente com o meio ambiente, ou parte de uma auditoria, parcela esta em que se afirma o regular adimplemento da sustentabilidade como referencial das escolhas e políticas públicas.

Vale dizer que o supracitado Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental – WGEA, pertencente à INTOSAI, publicou um documento denominado “Orientação para a Realização de Auditorias de Atividades com uma Perspectiva Ambiental”. Neste documento foram identificados três tipos de auditorias que podem tratar de questões relacionadas ao meio ambiente, a saber, auditoria de relatórios financeiros, auditoria de conformidade e auditoria de desempenho (INTOSAI, 2009, p. 24).

Em uma auditoria de relatórios financeiros, as questões ambientais podem incluir: iniciativas para prevenir, diminuir ou remediar os danos ao ambiente; orientações ou determinações para conservação de recursos renováveis e não-renováveis; “e alerta das consequências da violação de leis e regulamentos ambientais em atenção às responsabilidades pela ação ou omissão imposta ao Estado” (ACHKAR, 2009, p. 204).

Já no que diz respeito à auditoria de conformidade, em relação às questões ambientais, esta “pode envolver a garantia de que as atividades governamentais sejam conduzidas de acordo com as leis, normas e políticas ambientais relevantes, tanto no nível nacional quanto internacional” (INTOSAI, 2009, p. 24). Tal tipo de auditoria ambiental é capaz de:

- promover a conformidade ou fornecer maior garantia de conformidade com a política e a legislação ambiental existente e futura;
  - reduzir os riscos e os custos associados à não conformidade com os regulamentos;
  - poupar custos minimizando resíduos e impedindo a poluição;
  - identificar responsabilidades e riscos
- (INTOSAI, 2009, p. 24).

E a auditoria de desempenho de atividades ambientais pode incluir a garantia de que “os indicadores de desempenho relacionado ao meio-ambiente (quando contidos em relatórios de prestação de contas) reflitam razoavelmente o desempenho da entidade examinada;” e também a garantia de que “os programas ambientais sejam conduzidos de modo econômico, eficiente e eficaz” (INTOSAI,2009, p. 24).

Para entender como a atuação do Tribunal de Contas da União se dá na prática no que diz respeito à aplicação da sustentabilidade como parâmetro de controle, ou seja, seu papel no controle externo da gestão ambiental, é essencial analisar os instrumentos normativos disciplinadores de sua atuação, é o que será visto a seguir.

### 3. A REGULAMENTAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE COMO PARÂMETRO DE CONTROLE PELO TCU

A respeito da regulamentação da atuação do TCU no controle externo da gestão da sustentabilidade ambiental no Brasil, seguindo as orientações da INTOSAI, foi criado instrumento normativo disciplinador da atuação do Tribunal de Contas da União na seara da gestão ambiental (ACHKAR, 2009, p. 204). Trata-se da Portaria nº 383/1998 do TCU, que aprovou a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental, que foi resultado da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDFA.

De acordo com o texto normativo, esta Portaria foi criada objetivando suprir a carência de um adequado controle externo da gestão ambiental em nível de governo. O conceito de gestão ambiental foi definido no art. 1º, § 1º da Portaria, como sendo “o conjunto das ações que visem à adequada utilização do meio ambiente”.

O documento também aprovou a estratégia de atuação do controle da gestão ambiental, no âmbito do TCU, em seu art. 1º<sup>10</sup>. Além disso, em relação à forma de atuação da Corte de Contas no controle da gestão ambiental, o art. 3º da Portaria apontou a forma por meio da qual esta será efetuada<sup>11</sup> e o art. 5º definiu as ações e atividades consideradas como prioritárias em relação à gestão ambiental<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Art. 1º, caput, Portaria TCU nº 383/1998. Fica aprovada a Estratégia de Atuação do Controle da Gestão Ambiental, no âmbito do TCU, na forma do Anexo I a esta Portaria, a qual define:

- I - a forma de atuação adequada;
- II - as áreas da gestão governamental que devem receber tratamento prioritário;
- III - a sistemática e as diretrizes a serem observadas para o planejamento tático;
- IV - a estrutura operacional adequada;
- V - a sistemática a ser adotada para a obtenção e o desenvolvimento de recursos.

<sup>11</sup> Art. 3º, Portaria TCU nº 383/1998. O controle da gestão ambiental será efetuado:

- I - por meio da fiscalização ambiental de:
  - a) ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA;
  - b) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental.
- II - por meio da inserção do aspecto ambiental na fiscalização de:
  - a) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental;
  - b) projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impactos negativos diretos ao meio ambiente.
- III - por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades:
  - a) integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA;
  - b) responsáveis pelas políticas, programas, projetos e atividades a que se refere o inciso anterior.

<sup>12</sup> Art. 5º, Portaria TCU nº 383/1998. No âmbito das Unidades Técnicas responsáveis pela implementação da estratégia aprovada por esta Portaria, as seguintes ações e atividades relacionadas à gestão ambiental deverão receber tratamento prioritário:

Neste sentido, há previsão de planejamento anual que inclua a fiscalização, o treinamento e outras ações relacionadas ao controle da gestão ambiental, respeitadas as normas estabelecidas para o planejamento das ações a serem executadas pelo Tribunal, conforme previsto no art. 6 da supracitada Portaria.

É interessante destacar que, conforme aduz LIMA (2005, p. 6), “na enumeração constante do artigo 5º da portaria, as ações indutoras de comportamentos compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável tiveram precedência sobre a fiscalização ambiental”. Isto ocorre, pois se enfatiza uma atividade de caráter mais pedagógico e preventivo por parte do TCU, buscando orientar o gestor público, substituindo, em parte, o modelo tradicional de controle – formalista e a posteriori.

Todavia, conforme previsto no texto constitucional e em sua legislação complementar, é competência do Tribunal não agir apenas preventivamente, mas também deve responder às solicitações que lhe forem formuladas pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados e pela Comissão Técnica ou de Inquérito do Congresso, assim como receber denúncias que lhe forem enviadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Cumprindo assinalar outro importante conceito que foi consagrado pelo Parágrafo Único do art. 3º do texto normativo regulamentador da atividade do TCU foi o de fiscalização ambiental. A Portaria TCU nº 383/1998 considerou fiscalização ambiental como sendo “as auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos que tenham por objeto a análise da gestão ambiental”.

Vale destacar a inclusão na Portaria, conforme presente em seu art. 3º, da importância conferida à avaliação do aspecto ambiental, mesmo em ações fiscalizatórias de finalidade mais abrangente, ou seja, como expõe LIMA (2005, p. 6), atividades que não estão relacionadas apenas “a órgãos, programas, projetos e atividades diretamente relacionados ao meio ambiente”. Nesse sentido, o autor destaca que até mesmo a análise das contas do presidente da República “deve, segundo esse enfoque, ser avaliada considerando-se o desempenho governamental na consecução de suas metas ambientais” (LIMA, 2005, p. 6).

- 
- I - ações que visem a induzir comportamentos compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável;
  - II - fiscalização ambiental;
  - III - elaboração e aplicação de políticas setoriais relacionadas a proteção ou utilização do meio ambiente;
  - IV - ações que visem à coleta e ao fornecimento de informações sobre o meio ambiente;
  - V - educação ambiental;
  - VI - coordenação das ações relacionadas a proteção ambiental;
  - VII - ações implementadas com recursos externos.

Vale ressaltar a existência de um compromisso assinalado pelo Tribunal de Contas da União e pelos demais Tribunais de Contas do Brasil, além dos demais participantes do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, realizado no ano de 2010 - a denominada Carta da Amazônia.

Trata-se de um documento que considera que a Amazônia e todos os demais biomas brasileiros possuem inquestionável importância para a manutenção da vida no planeta, em todas as suas formas. Reconhece também que o verdadeiro progresso só pode vir a partir de um desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável, ecologicamente viável e socialmente justo.

Além disso, reconhece a necessidade de ação preventiva e precautória de todos os níveis de governo afim de que se cumpram compromissos internacionais e nacionais, além das normas constitucionais e legais sobre sustentabilidade ambiental, ressaltando que é dever dos Tribunais de Conta orientar essa ação *ex ante*, até mesmo de forma cooperativa, entre os diversos níveis de governo.

O documento ressalta que o termo *contas públicas* deve ser interpretado de forma intrageracional e intergeracional, aduzindo às implicações ambientais futuras a serem suportadas pelas futuras gerações. Aduz ainda a necessidade de inclusão das questões ambientais em todas as dimensões de controle dos Tribunais de Conta. Destaca-se, ainda, a exigência de um alto nível de conhecimento especializado dos riscos ambientais, sociais e econômicos provenientes das ações humanas no meio ambiente, bem como de instrumentos técnico-científicos para que as auditorias ambientais sejam adequadas e eficazes, logrando êxito em seus propósitos.

Nesse sentido, a Carta da Amazônia aduz para a necessidade da promoção de estudos das orientações formuladas pela INTOSAI (2009, p. 22), além das de outros organismos internacionais, buscando harmonizar padrões e métodos de auditorias ambientais, adaptando-os às diferentes realidades locais.

O próximo capítulo buscará dissecar as dimensões de sua atuação no controle da sustentabilidade, essencial para se compreender como esta é utilizada pela Corte de Contas como parâmetro de seu controle externo da Administração Pública federal.

#### 4. AS DIMENSÕES DE ATUAÇÃO DO TCU NO CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE

A relevância da atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo da gestão ambiental pode ser analisada sob vários prismas. Vale a pena destacar alguns desses prismas da atividade fiscalizadora ambiental do TCU, com base nas dimensões de atuação do Tribunal delineadas por GLIGO (1997 *apud* LIMA, 2005, p. 3) e LIMA (2005, p. 3). Tais dimensões tem o propósito de destacar como a sustentabilidade pode ser utilizada pelo Tribunal como parâmetro de controle do resultado das escolhas públicas, sejam resultados produzidos diretamente pela Administração Pública, ou indiretamente, neste caso, por particulares.

Inicialmente, é possível observar a atuação da Corte de Contas em relação aos órgãos de caráter ambiental, ou seja, diretamente vinculados ao SISNAMA, como é o caso do IBAMA<sup>13</sup>. Verifica-se a juridicidade, ou seja, o atendimento às normas legais e constitucionais e se os princípios constitucionais relativos à proteção ambiental, tais como os princípios da prevenção e da precaução e as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente estão sendo observados, além da economicidade e a eficiência em sua gestão de recursos públicos.

Destaca-se também a verificação que o TCU realiza das prestações de contas ou através de auditorias, se os recursos da União distribuídos internamente no seio da Administração Pública direta e indireta<sup>14</sup>, bem como os repassados a outros entes da federação, ou entidades sem finalidade econômica, como ONGs, estão sendo gastos de forma a respeitar a legislação ambiental, “tenha ou não o convênio ou instrumento congênere visado atividade ou projeto referente à proteção do meio ambiente” (GLIGO, 1997 *apud* LIMA, 2005, p. 3).

---

<sup>13</sup>Exemplo dessa dimensão de controle de sustentabilidade exercida pela Corte de Contas é a auditoria operacional que resultou no Acórdão TCU nº 605/2011 – Plenário. Seu objetivo foi identificar riscos capazes de afetar a boa gestão do Ibama.

<sup>14</sup> É o caso do Acórdão TCU nº 1.752/2011 – Plenário e de seu monitoramento através do Acórdão TCU nº 833/2014 – Plenário. Objetivou-se avaliar em que medida as ações adotadas pela Administração Pública (direta e indireta) nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos.

Também constitui dimensão da atuação da Corte de Contas a fiscalização dos mecanismos que envolvam a aplicação de recursos públicos, tais como financiamentos<sup>15</sup>, a empresas privadas pelos organismos oficiais de crédito e de fomento, tais como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Além disso, há verificação de mecanismos “relativos a renúncias de receitas pela concessão de incentivos fiscais”, para que estas não contribuam, de alguma maneira, para a degradação do meio ambiente brasileiro (GLIGO, 1997 *apud* LIMA, 2005, p. 3).

Nesse sentido, cumpre assinalar que o Decreto nº 99.247 de 1990 condicionou a concessão de incentivos ou de financiamentos pelas entidades governamentais à comprovação do licenciamento ambiental<sup>16</sup>.

Portanto, nesta dimensão de atuação da Corte de Contas observa-se que o TCU busca analisar o resultado das políticas públicas setoriais, como a agropecuária, que recebem incentivos do governo federal, e que muitas vezes acabam por produzir políticas públicas implícitas<sup>17</sup>.

Também é importante ressaltar a atuação fiscalizadora do TCU em relação a entidades da Administração Pública (direta e indireta) “cujas atividades causem significativo impacto ambiental” (GLIGO, 1997 *apud* LIMA, 2005, p. 3). Este é o caso, por exemplo, da exploração das áreas energéticas e mineral (Petrobras, Furnas, etc), bem como das atividades de agropecuária e pesca<sup>18</sup>. O Tribunal observa se houve o devido cumprimento da legislação ambiental, pois recursos públicos não podem ser empregados de forma a gerar degradação ambiental.

Sabe-se que a exploração econômica nunca será completamente suportada pelo meio ambiente, mas é necessário que as medidas, especialmente as tomadas pelo Poder Público, sejam tomadas orientadas além da legalidade, pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. É sempre salutar lembrar que a Administração pública deve agir sempre

---

<sup>15</sup>É o caso do Acórdão TCU nº 2.671/2010 – Plenário: Seu objetivo foi avaliar a regularidade dos financiamentos públicos para frigoríficos na região Amazônica.

<sup>16</sup>Art. 23, Decreto nº 99.247/1990. As entidades governamentais de financiamento ou gestoras de incentivos condicionarão a sua concessão à comprovação do licenciamento previsto neste decreto.

<sup>17</sup> “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 *apud* LIMA, 2005, p. 3).

<sup>18</sup>Vale destacar o Acórdão TCU nº 496/2011 – Plenário e seu monitoramento pelo Acórdão TCU nº 570/2014 – Plenário. Trata-se de fiscalização em que foi avaliada a atuação federal relativa à pesca da tainha.

quando for realmente necessário, seguindo a meio mais adequado à realidade fática e os benefícios desse agir devem ser superiores a eventuais ônus ou impactos que essa ação possa vir a trazer. Mesmo sabendo que se trata de um grande desafio aliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação dos recursos naturais, essa deve ser sempre a meta de qualquer ação estatal.

É interessante destacar que, na hipótese de uma entidade federal vir a ser multada por órgãos estaduais ou municipais, por descumprimento da legislação ambiental, o TCU pode exigir ações regressivas contra os dirigentes da entidade ou contra quem seja identificado como responsável pela ocorrência que traga prejuízos aos cofres públicos federais e ao meio ambiente nacional (GLIGO, 1997 *apud* LIMA, 2005, p. 3).

Cumprir assinalar outra dimensão de atuação do Tribunal de Contas da União não mencionada por GLIGO (1997, *apud* LIMA, 2005, p. 3) ou LIMA (2005, p. 3). Trata-se da possibilidade de realização de auditorias operacionais para verificação do funcionamento de políticas públicas ou programas de cunho diretamente ambiental. É o caso, por exemplo, quando o TCU realiza um auditoria operacional sobre uma política pública específica, analisando todos os processos a ela relacionados e orientando adaptações necessárias, para a mitigação dos efeitos os quais tal política busca combater. Por exemplo, uma auditoria que busca analisar a Política Nacional de Mudanças Climáticas.

Diante do cenário apresentado, é possível identificar a atuação do próprio Tribunal de Contas da União no controle fiscalização da sustentabilidade na Administração Pública como sendo uma política pública, segundo os conceitos de política pública anteriormente citados. Essa posição pode ser sustentada com base no artigo 13 do Decreto-lei 200 de 1967, que preveem o princípio do controle, ao dispor que a Administração Pública deve controlar sua própria atividade em todos os níveis – internos ou externos, podendo o controle externo ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio da Corte de Contas<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup>Art. 13, Decreto-lei 200/ 1967. O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

## CONCLUSÃO

Diante do apresentado ao longo do texto resta evidente que a atuação do Tribunal de Contas da União na seara da sustentabilidade é uma atividade que possui amplo respaldo normativo. Foram mencionadas previsões tanto na Constituição Federal de 1988, quanto em outros instrumentos normativos existentes.

Essa atuação também se coaduna com a prática de instituições com o mesmo propósito que o TCU, ou com propósito semelhante tanto na América do Sul, quanto ao redor do mundo. A caracterização da Corte de Contas como uma Entidade Fiscalizadora Superior e a interação com demais EFS demonstra como o TCU está em sintonia com a tendência global de utilização de parâmetros de sustentabilidade nas auditorias sejam elas financeiras, orçamentárias, contábeis, operacionais e patrimoniais.

Isto comprova o quanto o caráter de legitimidade de uma escolha pública adquiriu novas interpretações, ganhando destaque nesse trabalho a perspectiva da administração sustentável.

Assim, revela-se a importância do papel do TCU de acompanhamento e fiscalização relação às políticas públicas relacionadas à sustentabilidade ambiental, sejam estas políticas públicas ambientais *stricto sensu* ou políticas públicas outras que possam afrontar as diretrizes do princípio da sustentabilidade e da solidariedade entre gerações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDANA, Bibiana Guevara. (2004). **Avaliação Ambiental: Base para o Enfoque do Controle Fiscal**. In: Revista do Tribunal de Contas da União - nº 100 (abr./jun. 2004)- Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-n-100-abr-jun-2004.htm>>. Acesso em: 15 jun 2016;

ACHKAR, Azor El. (2009) **Auditoria Ambiental Pública**. Revista Controle Público, v. 1, p. 63-63, 2009;

BOIVIN, Benoît. (1992). **La verification environnementale**. *Développements Récents en Droit de l'Environnement*, p. 81. 1992 *apud* MACHADO, 2004;

BRASIL. (1981). **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (1992). **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2016;

\_\_\_\_\_. (1997). **Lei nº 9.433**, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (1998). 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:

<<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CPORTN%5C20090206%5CPRT1998-383.doc>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (2001). Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União**. Aprovado pela Portaria nº. 214, de 28/06/2001. Brasília: TCU, 2001.

\_\_\_\_\_. (2002). Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **RESOLUÇÃO CONAMA nº 306**, de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30602.html>>. Acesso em: 15 jun. 2016;

\_\_\_\_\_. (2009). **Lei nº 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (2010). Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.671/2010 - Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carneiro. Sessão de 06/10/2010. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-10-06;2671>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (2011). Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 496/2011 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 23/02/2011. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2011-02-23;496>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (2011). Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 605/2011 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 16/03/2011. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2011-03-16;605>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (2011). Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1752/2011 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 29/06/2011. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2011-06-29;1752>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (2011). Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 246**, de 30 de novembro de 2011. Altera o **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre\\_normativos/regimento.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf)>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (2014). Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 570/2014 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 12/03/2014. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-03-12;570>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

\_\_\_\_\_. (2014). Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 833/2014 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 02/04/2014. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-04-02;833>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

CARTA DA AMAZÔNIA. (2010). **I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas. Manaus, 19 de novembro de 2010**. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/carta-da-amazoniaagendatribunais-de-contas.pdf>>. Acesso em: 13 jun 2016;

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. (1993). **Diretiva 1.836/1993** *apud* MACHADO, 2004;

FISCHER, J., DIAS, T., ANELLO, L.F.S. (2014). **A Importância da Auditoria Ambiental como Ferramenta de Gestão Ambiental**. Competência (Porto Alegre), v. 6, p. 135-147, 2014. Disponível em: <<http://seer.senacrs.com.br/index.php/RC/article/view/23>>. Acesso em: 20 jun 2016;

FREITAS, Juarez. (2015). **Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração**. Sequência (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00115.pdf>>. Acesso em: 11 mai 2016;

GLIGO, N. (1997). **Institucionalidad publica y políticas ambientales explícitas y implícitas**. Revista de la Cepal, Santiago, n. 63, p.51-63, dic. 1997 *apud* LIMA, 2005;

INTOSAI. (2009). Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental (WGEA). **Evolução e tendências em auditoria ambiental** / Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2009. 91 p.;

LIMA, Luiz Henrique Moraes de. (2005) **O Tribunal de Contas da União (TCU) e a gestão ambiental brasileira: experiência recente**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.3, n.3, p. 01-13, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v3n3/v3n3a10.pdf>>. Acesso em 06 jun 2016;

MACHADO, Paulo Afonso Leme. (2004). **Auditoria Ambiental**. In: Revista do Tribunal de Contas da União - nº 100 (abr./jun. 2004)- Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-n-100-abr-jun-2004.htm>>. Acesso em: 15 jun 2016;

NACIONES UNIDAS. (1990). **Algunas propuestas de contabilidad ambiental, Preliminary Draft of Part Y:General Concepts**, New York *apud* ALDANA, 2004;

SEIFFERT, M. E. B. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2010 *apud* FISCHER, DIAS, ANELLO, 2014;

THIEFFRY, Patrick. (1994). **L'opportunité d'une responsabilité communautaire du pollueur — Les distortions entre les États-membres et les enseignements de l'expérience américaine**. Revue Internationale de Droit Comparé 1103-123, 1994 *apud* MACHADO, 2004;

WEISS, Carol H. (1998). **Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies**. Prentice-Hall, 1988.