



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Instituto Serzedello Corrêa
Serviço de Editoração e Publicações

Prêmio Serzedello Corrêa 1996

Monografias Vencedoras

Brasília-DF
1997

1º Lugar:

**AUDITORIA AMBIENTAL - EMERGENTE FORMA DE CONTROLE DO
PATRIMÔNIO PÚBLICO**
Marcos Valério de Araújo

2º Lugar:

PROCESSO ADMINISTRATIVO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Benjamin Zymler

3º Lugar:

**UM PROGRAMA DE QUALIDADE E CAPACITAÇÃO - CAMINHO PARA UM
TCU PREPARADO PARA NOVOS DESAFIOS**
Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos

Responsabilidade Editorial

Instituto Serzedello Corrêa
Serviço de Editoração e Publicações - Sedip
SEPN, Av. W3 Norte, Quadra 514, Bl. B, Lote 7
70760-527 Brasília-DF
Fone: (061) 340-3215 e 340-3217

Comissão Julgadora

Carlos Átila Álvares da Silva (Presidente), José Antonio Barreto de Macedo, Jatir
Batista da Cunha, João Batista Macário e Ricardo de Mello Araújo

Divisão de Pesquisa e Publicações

Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões

Serviço de Editoração e Publicações

Francisco Raul Felix de Sousa Ramos

Monografias Vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa - 1996

Auditoria Ambiental - Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público

Marcos Valério de Araújo

Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União

Benjamin Zymler

**Um Programa de Qualidade e Capacitação - Caminho para um TCU
preparado para novos Desafios**

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos

336.126.55 (81) M751 Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1996 - Monografias Vencedoras / Tribunal de Contas da União. — Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, Serviço de Editoração e Publicações, 1997. p. 300

Conteúdo: Auditoria ambiental: emergente forma de controle do patrimônio público / Marcos Valério de Araújo — Processo administrativo no Tribunal de Contas da União / Benjamin Zymler — Um programa de qualidade e capacitação: caminho para um TCU preparado para novos / Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos.

1. Prêmio Serzedello Corrêa (1996) I. Título



Tribunal de Contas da União

Ministros

Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Presidente
Homero Santos, Vice-Presidente
Fernando Gonçalves
Adhemar Paladini Ghisi
Carlos Átila Álvares da Silva
Paulo Affonso Martins de Oliveira
Iram de Almeida Saraiva
Humberto Guimarães Souto
Bento José Bugarin

Ministros-Substitutos

José Antonio Barreto de Macedo
Lincoln Magalhães da Rocha

Ministério Público

Jatir Batista da Cunha, Procurador-Geral, em exercício
Walton Alencar Rodrigues, Subprocurador-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Procuradora
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Ubaldo Alves Caldas, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

Sumário

Apresentação	9
Portaria nº 151, de 15 de abril de 1996 <i>Regulamenta o Prêmio Serzedello Corrêa para o exercício de 1996</i>	11
Biografia de Innocêncio Serzedello Corrêa	15
Discurso do Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça <i>Presidente do Tribunal de Contas da União</i>	19
Discurso do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva <i>Presidente da Comissão Julgadora</i>	21
Auditoria Ambiental - Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público <i>Marcos Valério de Araújo</i>	27
Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União <i>Benjamin Zymler</i>	139
Um Programa de Qualidade e Capacitação - Caminho para um TCU preparado para novos Desafios <i>Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos</i>	221

Apresentação

A iniciativa de lançar o Concurso Nacional de Monografias sobre o Tribunal de Contas da União tem por objetivo resgatar um prêmio instituído em 1959 e fazer com que, de agora em diante, haja regularidade em sua realização, como forma de reconhecimento aos estudiosos brasileiros, que consideramos de grande importância.

Assim, o Tribunal de Contas da União, este ano, vai premiar as três melhores monografias apresentadas por qualquer cidadão brasileiro, maior de dezoito anos, sobre temas pertinentes à competência ou às atividades do Tribunal, ao significado da Corte de Contas nos quadros constitucionais do País e a sua utilidade para um povo que quer a lei e a ordem respeitadas.

O prêmio leva o nome do paraense Innocêncio Serzedello Corrêa, ministro da Fazenda no governo Floriano Peixoto e personalidade notável na defesa da independência do Tribunal e na fiscalização das contas públicas.

Será destinado o valor total de R\$ 12.000,00 aos melhores trabalhos, sendo R\$ 5.000,00 para o primeiro lugar, R\$ 4.000,00 para o segundo lugar e R\$ 3.000,00 para o terceiro.

Com isso, esperamos retomar uma tradição do Tribunal que havia sido interrompida no início desta década e despertar o cidadão brasileiro para a importância desta Casa na moralização da vida pública deste País.

Marcos Vinícios Vilaça
Presidente do TCU

Portaria nº 151, de 15 de abril de 1996

Regulamenta o Prêmio Serzedello Corrêa para o exercício de 1996

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições regimentais, e

Considerando ter sido Innocêncio Serzedello Corrêa, Ministro de Estado da Fazenda no período de 31.08.1892 a 30.04.93, responsável pela implantação do Tribunal de Contas da União na vida administrativa do país e pela defesa da independência e das prerrogativas desta Corte de Contas;

Considerando haver esta Corte, em justa homenagem a este ilustre brasileiro, decidido denominar o instituto criado pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, de Instituto Serzedello Corrêa, cujas atribuições incluem, além do planejamento, coordenação e avaliação das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União, a promoção de estudos, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle e Administração Pública; e

Considerando a instituição, em 13.03.1959, do “*Prêmio Serzedello Corrêa*”, destinado à premiação da melhor monografia sobre a Corte de Contas e seu significado nos quadros institucionais do país, resolve:

Art. 1º O “*Prêmio Serzedello Corrêa*”, instituído pela Portaria nº 35, de 13 de março de 1959, alterada pela Portaria nº 04, de 17 de janeiro de 1969, rege-se, no corrente ano de 1996, pelas normas constantes desta Portaria.

Art. 2º Fica destinada a premiação total de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) às três melhores monografias inéditas sobre temas pertinentes à competência ou às atividades do Tribunal de Contas da União, sendo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) o valor da premiação para o primeiro lugar, de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) o valor da premiação para o segundo lugar e de R\$ 3.000,00 (três mil reais) o valor da premiação para o terceiro lugar.

Parágrafo único. Os valores das premiações a que se refere este artigo são indivisíveis.

Art. 3º Qualquer cidadão brasileiro maior de dezoito anos, com exceção dos membros da Comissão Julgadora, pode concorrer ao prêmio sobre o qual dispõe esta Portaria.

Art. 4º As monografias devem ser enviadas até 5 de julho de 1996, ao Instituto Serzedello Corrêa, situado no SEP/Quadrado 514, bloco “B”, lote 07, 3º andar - Asa Norte - CEP: 70760-527 - Brasília - DF.

Art. 5º Os originais, contendo o mínimo de 50 (cinquenta) e o máximo de

100 (cem) páginas, devem ser apresentados em 5 (cinco) vias, datilografados, ou digitados em verso de folha de papel formato A4 (210 x 297 mm), em qualidade carta, em espaço interlinear 2 (dois) e com as páginas devidamente numeradas, devendo o autor assiná-los sob pseudônimo.

Art. 6º Para efeito de identificação, o autor deve enviar junto com os originais, em envelope lacrado, ficha de identificação, com nome completo, endereço, título da obra e pseudônimo usado, bem como cópia do documento de identidade.

Parágrafo único. O envelope de que trata este artigo deve trazer no sobrescrito somente o título da obra e o pseudônimo do autor.

Art. 7º Na hipótese de a monografia premiada ter sido elaborada em co-autoria, a entrega do prêmio deve ser feita ao autor cujo nome esteja em primeiro lugar na ficha de identificação a que se refere o artigo anterior.

Art. 8º Os concorrentes podem inscrever mais de uma monografia inédita, obedecendo, em todos os trabalhos, às disposições contidas nos artigos 5º e 6º desta Portaria.

Art. 9º A Comissão Julgadora encarregada do julgamento e da classificação das monografias concorrentes ao “*Prêmio Serzedello Corrêa*” é composta pelo Exmo. Sr. Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, que exerce sua Presidência, pelo Exmo. Sr. Auditor José Antonio Barreto de Macedo, pelo Exmo. Sr. Jatir Batista da Cunha, Procurador-Geral em exercício, pelo Ilmo. Sr. João Batista Macário, Secretário de Auditoria e Inspeções, e pelo Ilmo. Sr. Ricardo de Mello Araújo, Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

Art. 10. O presidente da comissão julgadora deve indicar à Presidência do Tribunal servidor a ser designado para exercício, sem prejuízo de suas atividades rotineiras, das funções de Secretário-Executivo da Comissão.

Art. 11. A Comissão Julgadora é soberana em seu julgamento, não cabendo recurso das decisões que proferir.

Art. 12. A Comissão Julgadora tem prazo até 20 de setembro de 1996 para julgamento das monografias apresentadas e elaboração de relatório final e dissolve-se após a conclusão destes trabalhos.

Art. 13. Os direitos autorais sobre as monografias premiadas pertencem aos respectivos autores, reservando-se o Tribunal de Contas da União a prerrogativa de publicá-las, em números sucessivos ou não, na Revista do TCU, dos quais serão extraídas separatas, conjuntas ou não, distribuindo-se gratuitamente 100 (cem) exemplares de cada uma ao autor do trabalho.

Art. 14. Os originais não premiados devem ser devolvidos aos autores, quando solicitados, por meio de requerimento escrito, ou incinerados, quando não reclamados, 60 (sessenta) dias após a proclamação dos vencedores.

Art. 15. A identificação das monografias classificadas e a proclamação dos vencedores serão feitas em sessão pública no dia 30 de setembro de 1996, às 15 horas, no Salão Nobre do Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União - 2º andar.

Art. 16. A solenidade de entrega dos prêmios aos três vencedores ocorrerá

no dia 21 de outubro de 1996, às 17 horas, no Auditório Ministro Pereira Lira, no Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União - Térreo, e será presidida pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 17. Os autores dos trabalhos premiados que não comparecerem à solenidade de entrega dos prêmios terão 60 (sessenta) dias para recebimento da importância a eles destinada.

Art.18. Os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 19. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Portaria nº 14, de 24 de janeiro de 1996.

Marcos Vinícios Vilaça
Presidente do TCU

Biografia de Innocência Serzedello Corrêa



Este prêmio leva o nome do paraense **Innocência Serzedello Corrêa** (1858-1932), personalidade notável na defesa da independência do Tribunal de Contas da União e na fiscalização das contas públicas. O TCU presta, assim, uma justa homenagem àquele que foi um dos principais responsáveis por sua criação, para que sua memória seja reverenciada pelas novas gerações, pelos dotes de caráter, pela cultura e, principalmente, pela dignificante lição de vida que sua existência significou.

Serzedello Corrêa nasceu em Belém do Pará, em 1858. Órfão de pai, foi admitido em uma das vagas para meninos pobres no Seminário Menor Santo Antônio, onde teve uma educação ascética e sempre se destacou como primeiro aluno da turma.

Aos 17 anos de idade, abandonou o seminário para prestar o serviço militar no 4º Batalhão de Artilharia. Em 1876, matriculou-se na Escola Militar, no Rio de Janeiro, onde também se destacou. Concluiu os cursos de Estado-Maior, em 1880, e o de Engenharia, em 1881, sendo convidado para ser professor, na própria escola, da cadeira de Fortificações e, depois, das de Mecânica, Cálculo, Química Orgânica, Botânica e Zoologia.

À época, a sociedade brasileira discutia com fervor duas idéias: a Abolição e a República. Ainda jovem, Serzedello Corrêa mergulhou fundo na atividade política, abraçando primeiro a luta abolicionista, quando se recusou a enviar seus soldados para capturar negros que fugiam dos grilhões da escravidão. Logo se juntou, também, ao grupo de oficiais a cujo idealismo, patriotismo e civismo se deveu o fim da Monarquia e a implantação da República.

Ao assumir o Governo, Floriano Peixoto o designou, em fevereiro de 1892, Ministro das Relações Exteriores, cargo que o então tenente-coronel exerceu muito bem, destacando-se na questão da posse do Território das Missões, reclamado pela Argentina, na demarcação das fronteiras com a Guiana Francesa e na assinatura de acordos comerciais com a França, Alemanha, Portugal e Estados Unidos.

Além de Chanceler, foi Ministro da Justiça e Interior, e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Durante sua curta gestão — pois, já em abril de 1892, Floriano o nomeava para substituir Rodrigues Alves na Pasta da Fazenda — Serzedello concluiu as obras do Porto de Santos e a reforma da Estrada de Ferro Central

do Brasil.

Assumiu o novo cargo em clima de grave crise financeira e promoveu a reforma bancária, com a fusão dos bancos da República e do Brasil.

À frente dos problemas da Fazenda, voltou-se para a criação do Tribunal de Contas da União, que, graças aos seus esforços e de Rui Barbosa, foi instalado em 17 de janeiro de 1893, sob a presidência do ex-senador do Império Manoel Francisco Corrêa.

Mais tarde, nas memórias narradas no livro “Páginas do Passado”, declara: “Como ministro da Fazenda, uma das maiores criações que fiz foi a do Tribunal de Contas”.

Serzedello Corrêa era um defensor intransigente da independência do Tribunal. Entendia que as despesas condenadas pelo TCU não podiam ser feitas de modo algum. E esse foi o motivo de sua saída do Ministério, três meses depois de haver instalado o TCU.

O episódio dá a exata medida de sua retidão e respeito às regras de lisura no emprego do dinheiro público. O TCU havia condenado a despesa referente à nomeação de um irmão de Deodoro da Fonseca para um cargo do Ministério de Viação. Quando soube do fato, Floriano Peixoto reagiu imediatamente: “Já tem este País quem manda mais do que eu. É o Tribunal de Contas. Precisamos reformá-lo”. Serzedello, então, retrucou: “Quando V. Exa. está dentro da Constituição e das leis, o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando V. Exa. está fora delas, então, sim, o Tribunal é superior a V. Exa. . No caso presente, V. Exa. está errado e o Tribunal está certo. Não podia ser criado um lugar para aquela pessoa. A despesa, portanto, é ilegal”. E acrescentou: “Se V. Exa. quer fazer a reforma do Tribunal, demita-me primeiro, porque não posso subscrevê-la, e o meu sucessor que referende o ato”.

Por ocasião da Revolta da Armada, esteve encarcerado por nove meses. O Congresso Nacional fez-lhe justiça, decidindo sua reversão aos quadros do Exército, no posto de tenente-coronel, e à cátedra da Escola Militar.

Com a estabilidade do regime republicano, Serzedello foi eleito deputado pelo Pará, por duas legislaturas, de 1895 a 1904, mandatos parcialmente intercalados pelos cargos de Secretário de Estado do Pará, em 1898, e de Secretário da Escola Superior de Guerra, em 1899.

Em 1905, por ter sido solidário com a rebelião dos alunos da Escola Militar, foi desterrado para Mato Grosso, dali retornando à Capital do País, novamente como deputado, desta vez pelo Mato Grosso, para o período de 1906 a 1908.

Em 1909, o presidente Nilo Peçanha o nomeou prefeito do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, cargo que exerceu durante 15 meses, tendo idealizado o teleférico do Pão de Açúcar e concluído as obras do Teatro Municipal, criando ainda a Escola de Arte Dramática.

Depois disso, assumiu o comando da 4ª Região de Inspeção Permanente do Exército, sediado em Fortaleza, de onde saiu em 1912 para retornar à Câmara Federal, mais uma vez eleito pelo Estado do Pará. Representou aquela unidade fede-

rativa até 31 de dezembro de 1914, retirando-se, em seguida, para a vida privada.

Por todos os seus feitos, foi chamado por seus contemporâneos de “sentinela vigilante da República”.

Serzedello Corrêa faleceu no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1932, aos 75 anos de idade.

Esses dados cronológicos, porém, nem de longe retratam sua personalidade. Ou melhor, somente de muito longe fazem entrever seu excepcional mérito como homem de pensamento, político e administrador honesto e abnegado . Sua vida serve como lição e modelo para as gerações que hoje assumem a responsabilidade pelos destinos de nosso País.

Discurso do Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça

Presidente do Tribunal de Contas da União

Senhor Vice-Presidente, Ministro Homero Santos, Senhor Ministro Carlos Átila Álvares da Silva — que nesta tarefa de presidir a Comissão Julgadora do Prêmio Serzedello Corrêa me faz lembrar um dos títulos da nobiliarquia portuguesa, o “Príncipe Perfeito”, aqui nós temos o “Presidente Perfeito” para essas tarefas — Senhores Ministros José Antônio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha, Senhor Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, meus companheiros de trabalho que integram a Comissão Julgadora, servidores do Tribunal de Contas da União.

Associo-me aos conceitos emitidos aqui — exceto quanto aos relacionados a minha pessoa, pois vaidade tem limite — pelo Ministro Carlos Átila Álvares da Silva e pelo Senhor Marcos Valério de Araújo, a respeito do que significa, no fundamento, a realização desse concurso de monografias.

A retomada da realização do concurso de monografias instituído por esta Corte em 13 de março de 1959 a respeito de sua missão constitucional é extremamente importante, ante a ausência quase que completa de estudos mais aprofundados nesta área específica do conhecimento humano.

Penso que um concurso de monografia, sempre com a preocupação de revitalizar o conhecimento e a reflexão sobre os destinos e o papel do Tribunal de Contas da União, é um processo de mútua fecundação. Trata-se de um santo bumerangue que se estabelece entre quem promove uma reflexão, quem pensa um novo destino ou uma correção de rota, e o produto que se verifica e se constata da elaboração da tese.

A Comissão Julgadora trabalhou sob a presidência do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva com irretocável senso de justiça. Aos seus membros, Ministro José Antônio Barreto de Macedo, Dr. Jatir Batista da Cunha, Procurador-Geral em exercício, Dr. Ricardo de Mello Araújo e Dr. Francisco Carlos Ribeiro de Almeida, o nosso sincero reconhecimento.

Louvo o Serzedello Corrêa novo, o Instituto, que vem cumprindo uma trajetória excelente desde a sua criação e intensificada nos últimos tempos. Esse reconhecimento pode ser sintetizado, emblematicamente, nas palavras do Ministro da Educação, Professor Paulo Renato de Souza, a respeito do Instituto Serzedello Corrêa: “... um centro de pesquisa dessa natureza precisa ser prestigiado pelo Governo Federal.”

Em nome de Serzedello Corrêa, nós queremos parabenizar os vencedores do concurso de monografias, Dr. Marcos Valério de Araújo, Dr. Benjamin Zymler e Dr. Luiz Wagner Mazzaro, e agradecer a todos os demais concorrentes e aos que aqui vieram, em sinal do prestígio do certame que o Tribunal de Contas da União acaba de realizar.

Muito Obrigado.

¹ Proferido na entrega do Prêmio em 21.10.96

Discurso do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva

Presidente da Comissão Julgadora

Senhor Presidente, Ministro Marcos Vilaça,
Senhor Vice-Presidente, Ministro Homero Santos,
Meus colegas Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha,

Meus prezados companheiros de Comissão Julgadora,
Senhoras e Senhores.

Desejo em primeiro lugar registrar a grande honra e a enorme satisfação com que recebi o encargo que Vossa Excelência me atribuiu, Senhor Presidente, de presidir esta Comissão. Igualmente, quero testemunhar a excelente impressão que me causaram o nível e a qualidade dos trabalhos que examinamos, bem como prestar meu depoimento sobre a forma com que a Comissão se desempenhou na sua incumbência de selecionar as melhores teses que lhe foram submetidas.

Só não temos aqui presente o Procurador-Geral, Dr. Jatir Batista da Cunha, que se ausentou por motivo de férias. Porém contamos com as presenças do Ministro José Antonio Barreto de Macedo, do Secretário da 5ª Secex, Dr. Francisco Carlos de Almeida, do Dr. Ricardo Araújo, Diretor do Instituto Serzedello Corrêa, além do meu assessor, o Dr. Arlindo Rocha, que secretariou a Comissão. Todos nos empenhamos em procurar corresponder aos altos méritos das monografias produzidas pelos concorrentes que participaram deste certame.

As vinte e sete teses foram lidas na íntegra pelos membros da comissão, atribuindo-se notas, de acordo com um critério pré-estabelecido de comum acordo. As monografias com as três melhores notas atribuídas por cada membro foram relidas por todos os demais. Para que se tenha idéia do alto padrão de qualidade e de homogeneidade do conjunto, essa segunda rodada levou à nova leitura de praticamente a metade dos trabalhos. Naturalmente, durante as duas fases, o anonimato dos autores foi preservado, de vez que as teses somente foram identificadas após o encerramento das tarefas da Comissão Julgadora.

Houve unanimidade, não obstante, com relação à tese colocada em primeiro lugar, o que atesta não só o nível intelectual do trabalho, como também a atualidade do tema, como bem ressaltou o autor, Dr. Marcos Valério. O meio ambiente se constitui em matéria de grande relevância social, hoje, e portanto merece a maior atenção por parte do Tribunal de Contas.

Ao encerrar, registro — não o meu elogio, mas o meu sentimento — por um lado de satisfação, por ter o Ministro Marcos Vilaça tornado perene a outorga desse Prêmio, e por outro lado de frustração, por não ter tido antes esta idéia, quando presidi o Tribunal... Não só pela feliz lembrança de dar-lhe o nome de Serzedello Corrêa, de quem sou admirador, mas também porque reconheço a importância de desenvolvermos esforço redobrado pela di-

¹ Proferido na entrega do Prêmio em 21.10.96

vulgação das teses que interessam ao controle. Não há forma mais eficiente nem mais eficaz e digna de fazê-lo do que esta, de colocar em discussão, de submeter à análise e à crítica, todas as facetas sob as quais o controle se apresenta e se manifesta. Através desta discussão, neste alto nível de indagação intelectual, é que faremos avançar e consolidar a posição do TCU como instituição fundamental do controle no país.

Muito obrigado, Senhor Presidente, pela oportunidade que Vossa Excelência me concedeu, de participar de empreitada de tanta relevância para a instituição a que pertencemos.

Muito obrigado.

Prêmio Serzedello Corrêa 1996
Monografias Vencedoras

1º Lugar

**AUDITORIA AMBIENTAL - EMERGENTE FORMA DE CONTROLE DO
PATRIMÔNIO PÚBLICO**
Marcos Valério de Araújo

Auditoria Ambiental - Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público

Marcos Valério de Araújo

1. Preâmbulo

A proteção do meio ambiente está inscrita na ordem do dia por toda a parte. O assunto apresenta inúmeros e variadíssimos aspectos. Tornou-se quase uma obsessão de alcance universal, pela importância de que se reveste para o desenvolvimento dos países.

Mas a preocupação com o meio ambiente não foi ato isolado que se tenha dado num único instante, até porque o nível de poluição causado pelo ser humano seguiu uma linha ascensional, paralela ao crescimento da população e da industrialização.

É óbvio que, até meados do século XVIII, o estilo de vida da humanidade permitia um grau de pureza ambiental distinto dos padrões atuais. A única perturbação do homem sobre o meio ambiente resumia-se a suas atividades de exploração mineral artesanal, ao excesso de fumaça das lareiras domésticas, alimentadas com lenha e carvão, e ao eventual mau cheiro dos curtumes e matadouros.

Aos primeiros passos da Revolução Industrial, o cenário foi modificado, com a proliferação de chaminés industriais, agora em atividade quase ininterrupta. Tanto que, no final daquele mesmo século, o suíço Saussure já demonstrava em seus estudos a preocupação com o chamado efeito estufa.

Naquela mesma época, Humboldt, ao deparar com nascentes de petróleo na Venezuela (1799), julgou estar descobrindo apenas um milagroso licor resinoso, aromático e medicinal. Nem de longe ele podia imaginar os efeitos que seriam causados à biosfera pela química daquele licor, em níveis bem superiores aos das fábricas da época, contribuindo assim decisivamente para o agravamento do efeito estufa, como hoje se observa. Esse e outros graves problemas modernos fazem parte da vida da humanidade, que já clama por uma tomada de posição mundial.

O Estado, como expressão organizada da sociedade, e ainda como provedor do bem-estar geral, não se pode imiscuir dessa discussão, mas antes criar meios, utilizar recursos disponíveis, baixar leis e normas para conferir qualidade de vida às atuais gerações e garantir a sobrevivência das gerações futuras.

Seria, porém, equivocado imaginar que a proteção, conservação, preserva-

ção e restauração dos recursos ambientais atenderiam apenas ao princípio da qualidade de vida. Podemos afirmar que elas, em muitos dos casos, afetam as próprias finanças do Estado, o que fica evidente se pensarmos que as doenças decorrentes da poluição ambiental representam maiores gastos públicos, na maioria dos países, onde os governos arcam com a seguridade social e com a maior parte do atendimento médico-hospitalar.

Além dos gastos com a assistência médico-social (inclusive dos dependentes, em caso de morte de chefes de família), há que se pensar também nos custos sociais da baixa produtividade (gerando menor produção de riquezas e, por via direta, menor arrecadação tributária).

Um simples vazamento de óleo numa faixa de praia de exploração turística pode representar, diretamente, a depressão do consumo e do ingresso de riquezas, ocasionando diminuição da arrecadação tributária e necessidade de novos gastos com programas sociais para amparar os desempregados desse setor.

As entidades fiscalizadoras, cuja função é acompanhar a gestão dos entes estatais, estão igualmente envolvidas nesse contexto, certificando-se de que o Estado cumpre com aqueles papéis do modo mais adequado (eficiência) e de que os recursos disponibilizados são utilizados da maneira mais racional (economicidade).

A análise dos gastos públicos como, por exemplo, os realizados para minorar os efeitos da seca nordestina, no Brasil, comparado com o que poderia ter-se economizado se tais gastos tivessem sido dirigidos para as causas do problema, fornece uma visão de eficácia, tratando-se, então, de mais um possível papel para o órgão de controle externo: o de estudar as raízes ecológicas de certos fenômenos e a viabilidade de projetos pretensamente saneadores ou de outras formas alternativas conhecidas, bem como de acompanhar os seus resultados e confrontar custos e benefícios envolvidos.

Nesse tabuleiro, distinguem-se, portanto, além da entidade fiscalizadora, outros dois agentes: de um lado, o governo buscando soluções para as causas e paliativos para os efeitos; de outro lado, a própria sociedade, carente de informação e formação, que precisa também do patrocínio do governo, para a cessação das práticas degradadoras e da mentalidade predatória que tem significado o benefício efêmero de alguns à custa do bem-estar e do futuro da maioria.

Curiosamente, o papel de fiscal da coisa pública coloca a entidade fiscalizadora ora como guardiã dos interesses coletivos frente a ações nocivas dos governantes ora como guardiã dos bens nacionais frente a interesses individuais espúrios.

2. Breve histórico do ambientalismo

De assunto que ocupava no passado, quando muito, a atenção de pequenos grupos da elite intelectual, a questão ambiental se converteu, de fato, em uma das

questões mais importantes do nosso tempo.

O transporte dessa questão para o campo político não é, contudo, obra do acaso, mas reflete transformação igualmente contundente em outros pontos da estrutura social, particularmente da estrutura produtiva.

O conservacionismo moderno nasceu em países e regiões que primeiro tiveram na indústria o elemento motor do seu desenvolvimento, ou seja, os Estados Unidos, o Japão, a Inglaterra e alguns outros países da Europa ocidental, derivando daí para os países do Terceiro Mundo, os chamados países em vias de desenvolvimento.

Essa trajetória pode ser explicada a partir de alguns pontos básicos. Em alguns países onde se alcançou um nível elevado de atividade industrial, recursos naturais tidos até há pouco tempo como bens livres e apropriados pela indústria como externalidades, se converteram, dada a intensidade e o desperdício com que foram usados, em bens escassos.

Dentre esses bens, os mais importantes são o ar puro e a água potável. Mais do que isso, a abundância original desses bens, que historicamente permitia uma apropriação a preço nulo, condicionou o desenvolvimento de uma tecnologia e hábitos culturais que pressupunha serem esses recursos inesgotáveis.

A essa fase da cultura industrializada os meios de comunicação deram o nome de consumismo. À medida que se expandiu e se tornou complexo o processo de industrialização - e, no mesmo passo, o processo de consumo que está associado àquele, os resíduos desses processos, ou seja, os poluentes modernos, ganharam uma força tecnológica que os diferenciam radicalmente dos poluentes antigos, de alcance apenas local.

Ao contrário daqueles, os poluentes modernos - como o DDT, a radiação nuclear e o mercúrio - representam uma ameaça à saúde e à segurança do homem em escala universal. Atuando não mais apenas sobre a forma da matéria, mas alterando a própria estrutura desta, a tecnologia moderna, em sua complexidade, retira ao ambiente natural a capacidade auto-regenerativa que absorvia os poluentes tradicionais.

Em face da integração característica dos sistemas naturais, a ação poluidora pode não repercutir imediatamente sobre o homem, mas nem por isso deixa de atingi-lo, na medida em que atinge outros seres vivos, de cuja sobrevivência depende a espécie humana, como é o caso dos peixes e das abelhas, entre outros. Assim, a preservação de ecossistemas naturais não se separa do chamado “combate à poluição”; ao contrário, constitui uma ação complementar e necessária àquela.

Contraditoriamente ao processo de expansão econômica e da utilização de técnicas de produção e hábitos de consumo predatórios, que caracterizaram a primeira fase da Revolução Industrial, nos países em que a revolução prosperou as populações alcançaram padrões de renda significativamente mais altos do que os observados nos países onde a indústria de transformação e o consumo de massa

chegaram mais tarde.

É uma suposição bem aceita a de que, nos países industrializados, onde se dispõe de altos níveis de renda pessoal e mais altos índices de consumo, a demanda de bens ambientais tem crescido rapidamente.

De fato, indivíduos cuja produção se situa ao nível de subsistência tendem a dispensar pouca atenção às condições ambientais, pois as suas preferências de consumo se dirigem para itens bem mais estratégicos para a sua sobrevivência.

É a partir dessa argumentação que se explica serem as sociedades desenvolvidas a fonte do conservacionismo moderno, em que a questão ambiental se situa como questão política, de massa, não mais um tema privativo do discurso bucólico de grupos sociais restritos.

A integração econômica, a integração cultural, a força tecnológica dos poluentes modernos, a controvérsia entre industrialização e custo ecológico, são fatores que estão por trás da questão ambiental e que fazem dela uma questão política de alcance universal.

A expressão *milieu ambient* teria sido introduzida pelo biólogo Geoffrey St. Hilaire em 1835, na obra “*Études Progressives d’un Naturaliste*”, e retomada por Comte em seu “Curso de Filosofia Positiva”.

O conteúdo do meio ambiente abrange a pureza das águas, da atmosfera, da flora e da fauna, a preservação das áreas florestais e paisagísticas, do solo agrícola e de outras riquezas naturais, bem como as suas inter-relações.

No Brasil, a relação entre devastação ambiental e alteração edafoclimática, com claros prejuízos econômicos e sociais, já é conhecida há muito tempo, embora ainda possamos considerar como insuficientes as iniciativas conservacionistas.

Um exemplo marcante é o que ocorreu com a Floresta da Tijuca, hoje a maior floresta urbana do mundo. Em 1862, essa floresta constituiu a mais importante experiência feita na história da civilização no que diz respeito ao replantio artificial em larga escala de uma floresta destruída pelo homem.

Aquele trabalho foi empreendido não apenas como parte de um planejamento urbano, mas principalmente para reparar os estragos causados pelo desflorestamento às fontes naturais de onde provinha água potável destinada às áreas mais populosas da cidade. Sem aquele projeto pioneiro, certamente a cidade enfrentaria uma catástrofe social, pela falta de água potável.

Para exemplificar também a dependência que os aglomerados urbanos têm em relação ao equilíbrio do ambiente, lembremos da energia elétrica. Para que ela seja gerada, necessário se faz que haja usinas hidrelétricas; estas precisam de rios e estes, por sua vez, necessitam de vegetação para continuar vivendo e fluindo em volumes compatíveis com a geração de eletricidade.

Na década de 20 do nosso século, a preocupação com a questão ambiental é também sentida no Padre Cícero Romão Batista, ao recomendar aos seus fiéis:

- não derrubar o mato; nem mesmo um só pé de pau;

- não tocar fogo no roçado nem na caatinga;
- não caçar mais e deixar os bichos viverem;
- represar os riachos de cem em cem metros, ainda que seja com pedra solta;
- plantar cada dia pelo menos um pé de algaroba, até que o sertão todo seja uma mata só;
- construir uma cisterna no oitão de cada casa para receber a água da chuva;
- não criar o boi nem o bode soltos, mas fazer cercados e deixar o pasto descansar para ele se refazer.

Dito isto o Padrinho Cícero arrematava: “Se o sertanejo obedecer estes preceitos, a seca vai aos poucos se acabando; o gado vai melhorando e o povo terá sempre o que comer. Mas se não obedecer, dentro de vinte anos todo o sertão será um deserto só”. O Padre errou na cronologia mas não no fato em si, já que no Brasil há registro de 5 milhões de hectares totalmente desertificados e outros 66 milhões em processo de desertificação, a quase totalidade na região nordeste.

Aliás, as ligações do Brasil com a ciência ecológica são evidentes, a começar pelo fato de que um dos pais da ecologia - Eugênio Warning - veio fazer seu trabalho justamente aqui, com a célebre obra da Lagoa Santa, que realizou simultaneamente com o paleontologista Peter Lund, na região.

Daquele marco para cá, tivemos uma fase de quase completo esquecimento até que Alfredo Azzi, cientista italiano que veio para o Brasil realizar um trabalho de ecologia agrícola, novamente despertasse o interesse pelo assunto. A consequência prática desse último fato foi a criação, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, de um instituto de ecologia.

2.1. Tratados internacionais sobre o meio ambiente

A preocupação com a proteção ambiental, em termos mundiais, se tem evidenciado em vários eventos. No começo dos anos 70 já se fazia sentir em todo o mundo o desenvolvimento das preocupações com o meio ambiente. Intensos desmatamentos, degradação dos mananciais, a desertificação, o excesso de poluentes indiscriminadamente lançados ao ar, despertaram o homem para a necessidade de conter o avanço da poluição e adotar métodos racionais de manejo do ambiente.

De forma esparsa, ações e pesquisas vinham se sucedendo em diversos países, com a finalidade de conter o ritmo da devastação, mas foi só após a Conferência de Estocolmo, em junho de 1972, que esse trabalho começou a ganhar consistência.

O entendimento de que tais atos só surtem efeito quando realizados em nível de todo o planeta, simultâneo à compreensão de que faltava uma diretriz, uma ori-

entação que indicasse à humanidade que caminho seguir, resultou na “Declaração sobre o Ambiente Humano” com seus 23 princípios, que teve o mérito de levar os países a reconhecerem formalmente a existência da poluição. (vide anexo I)

Na Conferência de Estocolmo, levantou-se formalmente a bandeira contra a poluição e a favor da administração criteriosa dos recursos naturais do planeta. Quase cem países participaram do conclave.

A Carta de Estocolmo agregou uma importante dimensão à luta pela preservação da natureza. Países como o Brasil, que viviam praticamente à margem das preocupações ecológicas, se renderam à necessidade de se organizarem para administrar seus recursos naturais e solucionar os seus problemas de poluição.

A primeira consequência direta da Carta foi a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, no âmbito do Ministério do Interior, e do Departamento de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes, pelo Ministério da Agricultura, paralelamente ao trabalho desenvolvido por órgãos técnicos como o CNPq.

A partir dessas bases, o Brasil, quinto país do mundo em extensão e que era um dos últimos em áreas de preservação, passou a dispensar certa atenção a essa área. Resta, porém, estabelecer uma estratégia para enfrentar os próximos anos.

Mesmo sem o impacto da reunião que há dez anos, em Estocolmo, marcou o início de uma década de maior atenção para a questão ambiental, a Conferência de Nairóbi, em 1982, destinada justamente a avaliar os resultados obtidos nesse período, assinalou a tomada de posição por parte de numerosas nações que ainda se mantinham alheias ou pouco atuantes.

No próprio documento final, assinado pelos representantes dos 140 países que se fizeram presentes à capital do Quênia - sede da Organização das Nações para o Meio Ambiente - UNEP - destaca-se o crescimento da preocupação mundial com o meio ambiente, através de numerosos instrumentos, especialmente a educação e a ampliação do espaço concedido ao tema pelos meios de comunicação.

Apesar disso, é também constatado que algumas atividades humanas “determinaram a crescente degradação do ambiente, colocando seriamente em risco as próprias condições de sobrevivência em vastas regiões do planeta”. (vide anexo II)

Sistematizando tudo em um grande quadro, podemos citar, entre as principais iniciativas de cunho ecológico, os seguintes eventos:

- Protocolo de Genebra, sobre proibição de emprego, em guerras, de gases asfixiantes, tóxicos ou meios bacteriológicos (1925);
- Convenção Internacional para Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, (1958);
- Tratado da Antártida (1959);
- Convenção de Proteção e Integração das Populações Indígenas (1960);
- Simpósio sobre Aspectos Ambientais das Centrais Geradoras Nucleares, em Nova Iorque (1970);

- XVII Congresso Nuclear de Roma sobre A Energia Nuclear e o Meio Ambiente (1972);
- Convenção Internacional sobre a conservação dos pântanos como habitat de aves aquáticas (1971) e seu protocolo de modificação (1982);
- Convenção sobre a proteção do patrimônio mundial cultural e natural (Paris, 1972);
- Convenção de Proteção Fitossanitária (1975);
- Convenção internacional e protocolo sobre responsabilidade civil por danos causados por contaminação das águas marinhas por hidrocarbonetos (1976);
- Convenção Internacional para a Regulação da Caça da Baleia (1978);
- Convenção Internacional e Protocolo para prevenção de contaminação do mar por navios (1978);
- Convenção sobre a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártida (1980);
- Convenção de Basileia sobre movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos ou tóxicos (1983); e
- Protocolo de Montreal e Convenção de Viena sobre proteção da camada de ozônio (1985).

Afina-se no mesmo diapasão a chamada Rodada Uruguai de Negociações do Gatt, em 1986, que teve como um de seus resultados a criação de um Comitê de Comércio e Meio Ambiente. Podemos acrescentar a Conferência para a Proteção da Atmosfera, em março de 1989, na Holanda, materializada com a Declaração de Haia, cujo texto se abre com o seguinte preâmbulo: “O direito à vida é a base de todos os demais direitos”.

Como visto, no entanto, as maiores iniciativas globais dessa área, que pelo menos a cada dez anos vêm sendo patrocinadas pela ONU, foram as Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, de 1972, em Estocolmo; de 1982, em Nairóbi; e de 1992, no Rio de Janeiro. Esta última, chamada ECO-92, tratou principalmente das questões de biodiversidade e alterações climáticas.

Naquele evento ficou claro o anseio internacional pelo desenvolvimento auto-sustentável, assim entendido aquele capaz de satisfazer as necessidades da sociedade atual sem colocar em risco a sobrevivência das gerações futuras. Isto ficou nítido na Declaração do Rio (anexo III) que elegeu o ser humano como centro das preocupações, tendo direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Naquela e em outras conferências congêneres, os países desenvolvidos têm sustentado, de modo geral, as seguintes idéias:

- de que o tema desenvolvimento não pode estar dissociado da questão do meio ambiente; e
- de que a proteção ambiental requer recursos, inclusive estatais (nos países em desenvolvimento, dir-se-ia “principalmente estatais”) e incentivos ao desenvolvimento de tecnologias não-poluentes.

Como defendeu o próprio Ministro brasileiro Rubens Ricupero, em sua gestão frente ao Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, “É possível mostrar que meio ambiente, qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico podem ser partes integradas de uma relação complexa: a do homem em busca da sobrevivência e da felicidade na Terra”.

3. Reflexões Conceituais

Chega a ser intuitivo o prejuízo que advém do fenômeno universal da destruição de florestas, desproteção de mananciais hídricos, extinção de espécies animais e vegetais, lançamento de dejetos e substâncias nocivas na água e no ar, dentro do ciclo vicioso de degradação e poluição.

Inicialmente, o que vem a ser “poluição”? Podemos defini-la como a alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas de um ambiente, pela introdução de elementos em quantidade superior à sua capacidade de autodepuração. As formas de poluição mais comuns são as do solo, da água e do ar, seguidas da sonora, térmica, visual e nuclear.

Um parente próximo da poluição é a chamada Eutrofização - acúmulo de nutrientes num ecossistema aquático, notadamente lagos e lagoas, produzindo o seu envelhecimento e a sua morte.

A eutrofização pode ser causada ou acelerada por ação humana, através do lançamento de substâncias que fertilizam a água - esgotos e adubos sintéticos, por exemplo - propiciando a proliferação de algas e vegetais. A eutrofização não deve ser confundida com poluição, de vez que esta causa efeitos imediatos e aquela atua mais demoradamente.

A degradação ambiental, seja como fruto da deterioração poluidora ou da exploração predatória, também tende a apresentar conseqüências irreversíveis, a saber: erosão, salinização, aluvião originária de reservatórios e correntes, bem como mudanças desfavoráveis nos padrões climáticos.

Por minuto são abatidos entre 25 e 50 acres de florestas. Só de florestas tropicais se perdem, a cada ano, vinte milhões de hectares.

Somente no continente asiático, notadamente em países como Malásia, Nepal e Tailândia, por exemplo, as florestas estão sendo reduzidas na proporção de 2% ao ano. Há indicações de que, se continuarem no mesmo ritmo a extração de madeira, o desmatamento para a agricultura e outras práticas, poderá haver um

virtual desaparecimento de florestas fechadas naquela região nos próximos 25 anos.

As florestas naturais da América Latina cobrem aproximadamente 720 milhões de hectares. A maior parte dessa estimativa diz respeito a matas fechadas (75%), enquanto só os restantes 25% correspondem a florestas abertas. Desse total, 40% referem-se a matas intactas e 60% a áreas abertas à exploração. Embora a área seja vasta, a rapidez da devastação vem preocupando os especialistas em meio ambiente.

Em algumas regiões, começa a desertificação e a morte de recursos hídricos, com severos reflexos na vida das cidades e, por consequência, na própria vida humana. Outros fatos marcantes como o desastre da Usina de Chernobyl, chuvas ácidas, derrames de petróleo no mar, queimadas e garimpagem desordenada, com o emprego de mercúrio, povoam as lembranças da humanidade e a consciência dos perigos que rondam a vida sobre a Terra.

Ao homem, por ser racional, e na condição de principal agente perturbador da natureza, cabe consertar o leme do rumo desviado. Como definiu o filósofo contemporâneo Delattre, “Isentos de deveres são só os animais e os deuses; os primeiros por serem objeto do determinismo da natureza; os deuses, por estarem, por definição, acima de todas as regras”.

Alguns, levados pela interpretação extrema da regra Kantiana sobre conduta moral, julgam que o “homem deve constituir o objeto final de todas as ações”. Tal concepção filosófica, também conhecida como antropocentrismo, coloca o ser humano como centro e medida do universo, afirmando que todos os componentes deste foram criados ou existem para uso privado e felicidade do homem. Trata-se de reducionismo e simplificação do humanismo ocidental.

Essa ética exclusiva para com a própria humanidade justificaria qualquer descompromisso com as demais espécies. Mas mesmo essa ótica esbarra na constatação já conhecida nos meios científicos de que a destruição ou simples alteração da natureza afeta a vida do próprio ser humano, que, como qualquer outro ser, depende do equilíbrio ecológico e natural. Essa realidade sim, ainda que só mova o instinto de autopreservação, impõe a todos a necessidade de se estabelecerem regras de proteção à natureza.

A gravidade das várias ameaças, com as quais se convive atualmente, obriga as entidades de controle externo a estarem vigilantes quanto à conservação das riquezas naturais, as quais passam gradativamente a ser encaradas como os bens maiores de qualquer sociedade. De igual forma, o homem moderno vê-se obrigado a incluir em seu vocabulário as expressões meio ambiente, ecologia, desenvolvimento sustentável, conservação, preservação e recuperação ambiental, dentre outras.

3.1. Conceito de meio ambiente

O meio ambiente é definido como o complexo de relações entre o mundo natural e os seres vivos, as quais influem na vida e no comportamento de tais seres. Pode ser empregado com o significado de ecossistema ou parcela deste, ou ainda como sinônimo de ecosfera ou simplesmente ambiente.

Nesse sentido, trata-se da combinação orgânica de solo, água, clima, com elementos unicelulares, fungos, vegetais e animais, integrados num todo coerente e funcional que lhes confere unidade e especialidade. Os ecossistemas aparentados formam uma unidade maior, também específica, denominada bioma.

O ecossistema espontaneamente constituído pela natureza recebe o nome de nativo. O ecossistema nativo alterado pela ação humana chama-se transformado. Por fim, o ecossistema constituído pelos seres humanos, como lavouras, pastos e cidades, é denominado antrópico.

O meio ambiente é, ao mesmo tempo, um meio e um sistema de relações. Conforme Pierre George, a existência e a conservação de uma espécie estão subordinadas a formas equilibradas dos processos de destruição e regeneração de seu meio. O meio ambiente, portanto, é constituído por esse conjunto de dados fixos e de equilíbrios de forças concorrentes que condicionam a vida de um grupo biológico, o qual compreende simbioses e parasitoses que entram na composição dos equilíbrios.

3.2. Conceito e alcance da expressão “ecologia”

O meio ambiente, elevado à categoria de um bem juridicamente essencial à vida, à saúde e à felicidade do homem, é objeto de uma disciplina autônoma: a Ecologia. Aqui, saúde e ecologia estão relacionadas.

O surgimento de novas enfermidades, as ameaças de vida provocadas pelos desequilíbrios ecológicos, a estreita vinculação entre o meio ambiente e as condições físicas, psicológicas e espirituais do homem, põem às claras que já não é possível pensar em melhoramento da qualidade de vida das pessoas sem atender simultaneamente à saúde da natureza.

Segundo Meyer, a ecologia pode ser definida como “o estudo das relações existentes entre um conjunto de seres vivos e o meio no qual eles se desenvolvem”.

Pode-se ainda definir a Ecologia como a ciência que trata das relações dos organismos vivos entre si e com o seu meio natural. São aspectos particulares: a auto ecologia, a dinâmica das populações, a etologia (tratado dos usos, costumes e caracteres humanos) e a sinecologia (ramo que trata das relações entre as comunidades animais ou vegetais e o meio ambiente).

“O Novo Dicionário da Língua Portuguesa” define a ecologia sob duas

perspectivas:

a) como “a parte das ciências biológicas que estuda as relações entre os seres vivos e o meio ambiente, bem como as suas recíprocas influências”. Em tal sentido a expressão é sinônima de mesologia; e

b) como “o ramo das ciências que estuda a estrutura e o desenvolvimento das comunidades humanas em suas relações com o meio ambiente e sua conseqüente adaptação a ele, assim como novos aspectos que os processos tecnológicos ou os sistemas de organização social possam acarretar para as condições da vida do homem”.

De outra feita, a Ecologia pode ser conceituada como a ciência que estuda as múltiplas relações estabelecidas entre os componentes de um ecossistema. Por extensão, a ciência que estuda os ecossistemas e a ecosfera de maneira global ou holística.

Já o ecologismo é um sistema filosófico totalizante, ainda com pouca tradição, que postula uma transformação radical nas relações sociais entre si, nas relações internacionais e nas relações das sociedades humanas com a natureza. Propõe um novo estilo de civilização em que vigorarão liberdade e igualdade entre as pessoas para que possam realizar-se plenamente, e harmonia entre as sociedades humanas e a ecosfera. Essa transformação deverá operar-se nos planos tecnológico, econômico, social, político e cultural.

Percebe-se nesse ponto a necessidade de estabelecer diferença entre ecologia - ciência, e ecologismo, sistema filosófico. Ecólogo é o cientista que se dedica à ecologia, e ecologista é quem adota a postura filosófica correspondente ao sistema, quer no plano teórico, quer no prático.

O termo ecologia foi concebido em 1866 pelo biólogo alemão Ernst Haeckel, que fundiu as raízes gregas *oikos* (casa ou abrigo) e *logia* (estudo). Eugene Odum afirma que a melhor definição “para um assunto com um campo tão vasto” é mais curta e menos técnica possível, ou seja: “ciência do meio ambiente vivo” ou, simplesmente, “biologia do meio ambiente”.

A literatura científica demonstra que a expressão Ecologia vem sendo utilizada em variadas hipóteses: como objeto de estudo sobre determinada região, como ramo especial do Direito, ou ainda, como síntese do fenômeno da proteção ambiental. As preocupações demonstradas pela comunidade jurídica brasileira já reivindicam inclusive a elaboração de um Código Ecológico.

Nos dias correntes a ecologia é reconhecida não somente como disciplina científica, um ramo da Biologia, mas, também, como um grande e envolvente movimento de múltiplas origens e tendências. No dizer de Dominique Simonnet, a proposta ecológica não hesita em insinuar-se nos domínios econômico, político e filosófico.

Segundo aquela estudiosa, a ecologia trata-se de “uma disciplina científica, uma teoria crítica da economia, uma análise da sociedade industrial, com esboço de

proposta política, uma sensibilidade moral, um movimento social, uma certa alegria de viver, e até o prazer de contemplar uma flor bonita e um passarinho”.

3.3. Conceito de desenvolvimento sustentável

Desenvolvimento, na acepção convencional, indica o aumento da produção de riqueza, não importa do quê e dos efeitos que produza sobre a natureza e a sociedade. Em outras palavras, trata-se de processo de elevação dos padrões econômicos, sociais, políticos e culturais de uma sociedade, sem levar em conta fatores limitantes de ordem ecológica. Normalmente, é medido pelo produto interno bruto (PIB) e pelo produto nacional bruto (PNB).

O ecologismo não é contra tal crescimento, desde que respeite os limites da natureza, gere bens e serviços essenciais ao ser humano, reduza ao máximo a produção de resíduos, de maneira a facilitar a sua reciclagem pelo ambiente, bem como se baseie fundamentalmente em recursos renováveis, assim definidos aqueles cujos estoques se recompõem com relativa rapidez por ação da natureza. Essas características os distinguem dos recursos não-renováveis, cujos estoques não se recompõem ou se recompõem de maneira extremamente lenta.

Na concepção ecologista, o desenvolvimento deve ser entendido como a parte econômico-social de um sistema filosófico - o ecologismo - e não como o próprio sistema, conforme sugere Ignacy Sachs com o termo ecodesenvolvimento, sinônimo de desenvolvimento sustentável.

Segundo a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, desenvolvimento sustentável “é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as disponibilidades das futuras gerações”.

3.4. Conservação Ambiental

Segundo conceito clássico, é a gestão da utilização da biosfera pelo ser humano, de tal sorte que produza o maior benefício para as gerações atuais, mantendo sua potencialidade para satisfazer às necessidades e às aspirações das gerações futuras. Aqui, é entendida como o uso sustentado dos elementos ou recursos da natureza.

Conservacionismo é a atitude que encara toda a natureza como fonte de recursos para a humanidade, contanto que explorados judiciosamente e racionalmente, de forma sustentada. Difere do preservacionismo, que deseja a natureza intocada, e do ecologismo, que formula um projeto filosófico novo e global de civilização.

3.5. Preservação Ambiental

Termo geralmente usado como sinônimo de conservação. Na perspectiva ecologista, preservação significa proteção absoluta e integral de um ecossistema, de um bioma ou de amostras suas, não permitindo o aproveitamento direto de seus elementos.

Deriva daí a atitude de preservacionismo, postura que propugna a intocabilidade dos ecossistemas nativos e a restauração dos ecossistemas transformados, de forma a devolver-lhes a integridade original. Distingue-se claramente do ecologismo por estar habitualmente voltado para um passado de ouro da natureza. Difere também de conservacionismo por ser contrário ao uso econômico da natureza.

Já a “Proteção” é a atitude que inclui tanto a preservação quanto a conservação da natureza a partir de um zoneamento adequado.

3.6. Processos de recuperação ambiental

Podemos destacar principalmente:

- Recomposição - processo rotineiramente natural de regeneração de todo um ecossistema agredido ou degradado.
- Renovação - processo natural, cíclico, que consiste na substituição dos elementos bióticos envelhecidos de um ecossistema, por elementos novos.
- Reparação - conserto de dano causado a um ecossistema.
- Restauração - recuperação, por ação antrópica, de parte de um ecossistema alterado.

3.7. Educação ambiental

Trata-se de um conjunto de ações predominantemente relacionado com a formação e o esclarecimento da opinião pública sobre as questões ambientais. As formas de execução incluem, em geral, seminários, simpósios, campanhas de sensibilização de massa e debates para a colocação dessas questões junto a diferentes públicos.

Dias especiais do calendário favorecem essas abordagens, principalmente do público mais jovem. Podemos citar o dia mundial do meio ambiente, a festa anual das árvores e o dia da ave.

4. Estágio atual do ambientalismo

Em particular, nos últimos vinte e cinco anos, notadamente nas regiões do mundo que experimentaram níveis mais elevados de crescimento econômico e, em consequência disso, viram alterar-se com maior profundidade os seus padrões culturais e políticos, a questão de proteção e melhoria da qualidade ambiental passou a ser preocupação do homem comum.

Podemos, no entanto, afirmar que nos tempos de hoje já há uma convicção mundial quanto à influência que a natureza exerce sobre certas atividades desenvolvidas por agentes econômicos, sejam privados ou públicos. Ao mesmo tempo, percebe-se certa rejeição à ganância pelo lucro fácil, obtido às custas da devastação.

De certa forma, as pessoas vão chegando à conclusão de que é preciso compatibilizar o progresso com a sobrevivência da vida no planeta, em um futuro não muito remoto. E é nesse universo ideológico que surgem sentimentos como os da proteção ambiental, da reciclagem e do desenvolvimento auto-sustentável.

Dependente de suprimentos cada vez maiores de energia, para levar a efeito as suas atividades, o mundo tem buscado fontes alternativas como a biomassa, as energias solar, eólica e hídrica, além de reduzir a porcentagem dos derivados de enxofre e chumbo nos combustíveis automotivos e até de misturar a estes, como no Brasil, o álcool da cana-de-açúcar, dando origem à chamada gasolina verde.

A necessidade de providências no sentido da proteção ambiental tem permeado todos os setores da vida. Alguns países têm, por exemplo, utilizado regras unilaterais de comércio para promover as suas idéias preservacionistas fora mesmo do seu território.

Entre os exemplos mais conhecidos está o dos Estados Unidos, ao proibirem a importação de atum de países que não adotem os procedimentos de pesca previstos no território americano para evitar a captura e morte acidental de golfinhos. De igual forma, aquele país só adquire camarões pescados por frotas que possuam dispositivo especial para proteger as tartarugas marinhas.

A maioria das legislações nacionais e internacionais também têm protegido as espécies animais no período do defeso (termo usado para as espécies marinhas) ou da piracema (para as espécies de água doce), ou seja, têm imposto restrições à pesca ou venda na época do acasalamento ou da desova.

Por conseguinte, sua desobediência tem causado efeito contrário, com diminuição de riquezas, geração de comunidades desamparadas e, por via direta, mais ônus para os cofres públicos. Assim sendo, o acompanhamento da correta estruturação e fiscalização por parte do Estado, nesse âmbito e nessas épocas pré-estabelecidas, não poderão deixar de constituir preocupação por parte das Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS.

Outro aspecto que chamará a atenção das EFS, por afetar diretamente as

disponibilidades financeiras dos Estados, trata-se da tendência já observada em algumas agências internacionais de fomento, a exemplo do Banco Mundial, de exigirem crescentes condições ecológicas para a concessão de financiamentos aos países.

Em outras palavras, os novos empréstimos tendem a depender de “licenças ambientais”. Destaca-se aqui o papel dessas agências de fomento como prováveis catalisadores de acordos internacionais em relação à legislação do meio ambiente.

Atualmente, para cumprir as normas do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras e se habilitar aos financiamentos do BNDES, no caso interno brasileiro, as empresas precisam de licença prévia (concedida na fase preliminar de planejamento do projeto) de instalação e de operação.

Nos projetos de maior porte (industriais, agrícolas ou de infra-estrutura), cujos impactos têm, potencialmente, grande alcance do ponto de vista ambiental, é necessária a apresentação do Estudo (EIA) e do Relatório do Impacto sobre o Meio ambiente (Rima), conforme visto a seguir.

Acredita-se que os países e as empresas que não se enquadrarem nesse novo paradigma de transparência e acessibilidade dos demonstrativos sociais perderão credibilidade, pois a comunidade internacional e os próprios mercados consumidores caminham para se tornar obsessivos no que diz respeito à qualidade de vida.

O respeito desfrutado pelos países e suas empresas não mais decorre unicamente da qualidade dos seus produtos finais, mas também da qualidade das suas relações sociais e ambientais.

A grande maioria dos países do mundo possui leis ou códigos de proteção das águas, da pesca e de outros recursos aquáticos, de disciplinamento das emissões poluentes, da atividade florestal e mineradora, do uso do solo e dos recursos renováveis, além de outros.

Em Honduras, o zelo pela integridade ambiental não ficou apenas como mais uma atribuição genérica do Ministério Público, mas sim foi criada em 1993, com vinculação à Procuradoria Geral da República, uma Procuradoria do Meio Ambiente.

Pode-se afirmar, nesse ponto, que a observância das normas ambientais passa a formar mais uma chamada Cláusula Social, e assim deixa de constituir elemento exógeno às preocupações das EFS. Na verdade, a missão dessas entidades embute o zelo pelo bem social, já que o Estado não amealha em causa própria nem consiste num fim em si mesmo. É sim um catalisador social para distribuição de justiça e bem-estar geral.

A este respeito convém observar a particularidade do Tribunal de Contas da União que, em certos aspectos, preocupa-se não só com a macrovisão dos interesses do Estado, mas também com a dignidade e o direito individual do cidadão comum. É o que se observa, por exemplo, quando, no exame dos processos de aposentadorias e pensões, os possíveis erros de cálculo a menor por parte do órgão pú-

blico concedente, em prejuízo do beneficiário, são registrados e comunicados com a mesma serenidade com que são os erros de cálculo a maior.

Retornando ao tema das normas preservacionistas, a Convenção Internacional sobre Comércio de Espécies da Flora e da Fauna Silvestre Ameaçadas de Extinção (1973), sob forte influência européia, estabeleceu proibições para o comércio mundial de vários derivados animais, como o couro de jacaré, o marfim de elefante e outros, estando em cogitação a inclusão do mogno nessa lista proibitiva, já que a extração anual de 100 mil metros cúbicos da madeira, só em nosso país, segundo informes técnicos, poderá levá-la à extinção antes da virada deste século.

Alguns desses acordos globais ou regionais possuem cláusulas comerciais ou econômicas restritivas para com os países que as violem. Esse aspecto não deveria fugir à observação da EFS, quando do exame das contas do governo de seu país, mesmo que em caráter recomendativo, já que o descumprimento de acordos como os retrocitados, assinados voluntariamente ou mesmo impostos de fora para dentro, pode representar restrições às exportações do país, afetando assim o balanço de pagamentos e, por conseguinte, o equilíbrio das finanças públicas.

Uns julgam que certos tratados são questionáveis por representarem, na visão dos que os questionam, formas de coerção, de ingerência econômica até, pela aplicação extraterritorial de algumas regras, inspiradas nos interesses internos de poucos países. Outros há que vêem nesses mecanismos a única forma de se obter um padrão civilizado universal de convivência ambiental.

Dentro desse espírito, a Organização Internacional de Normatização - ISO, aprovou em julho de 1995 a série ISO 14.000, contendo um conjunto de normas para a relação das empresas com o meio ambiente, incluindo critérios de gerenciamento ambiental.

4.1. Relatórios e Estudos de Impacto Ambiental- Rima/EIA

O EIA consta basicamente da caracterização do empreendimento e dos seus prováveis efeitos sobre o meio ambiente, contendo medidas mitigadoras e respectivos programas de monitoramento.

Esse estudo abrange a área de influência e a área diretamente afetada pelo empreendimento, no que diz respeito ao meio físico, biológico, sócio-econômico, com inúmeras variáveis, como a questão das atividades econômicas regionais, turismo, patrimônio cultural, além de estudos de ecossistema de interesse para a preservação de espécies ameaçadas de extinção. Avaliam ainda a melhor alternativa de projeto para a região, considerando-a também com e sem o empreendimento.

Além de abordar todos os impactos possíveis nas várias etapas do empreendimento, os estudos propõem alternativas para mitigá-los, fazendo avaliação sobre o custo das medidas, que pela legislação passou a ser incorporada ao custo total da

obra civil. Já o Rima é posterior à implantação do empreendimento e trata do diagnóstico ambiental e da avaliação dos impactos causados.

De acordo com a legislação, há um amplo leque de atividades que, para terem liberadas suas licenças, terão que apresentar aos órgãos ambientais o EIA/Rima dentro do que o Conama convencionou como atividades que provocam impacto ambiental.

Incluem-se nas atividades supracitadas: os parques industriais, os projetos urbanísticos, projetos de infra-estrutura, como ferrovias, rodovias, hidrelétricas com capacidade superior a 10 MW, linhas de transmissão de energia elétrica acima de 230 KV, aeroportos, atividades de exploração de combustíveis fósseis, de mineração, usinas de geração qualquer que seja a fonte (termoelétricas, por exemplo), exploração econômica da madeira, portos e terminais de minérios, oleodutos, gasodutos, além de outros.

4.2. A questão ambiental no Brasil

Convivemos nos últimos anos, no Brasil, com um quadro não muito animador, alvo de uma série de críticas feitas por parte da imprensa internacional, devido a atos como as constantes e indiscriminadas queimadas de áreas verdes do Rio Grande do Sul ao norte amazônico. A esse respeito, estima-se que a destruição das florestas brasileiras ocorre à velocidade de 4,1 milhões de hectares/ano. Some-se a isso o extermínio anual de 70 mil animais, na Amazônia, e 50 mil jacarés, no Pantanal mato-grossense.

A esse rol agregam-se o abate clandestino de árvores raras ameaçadas de extinção, a continuação do desmatamento da Mata Atlântica, a devastação de matas de perobais centenários no Paraná, o plantio em terras que não têm vocação agrícola, a poluição da atmosfera nos grandes centros urbanos, o assoreamento e a contaminação dos rios por mercúrio, nas regiões de garimpo, ou por azoto nas regiões produtoras de cana-de-açúcar, e, sobremaneira, o assassinato de índios e de defensores de causas ecológicas, como foi o caso do seringueiro Chico Mendes. Dentro desse quadro, o extermínio da flora e da fauna se intensifica.

4.2.1. A fauna brasileira em extinção

O Brasil tem um dos mais ricos patrimônios do mundo. Aqui se encontram 15% das espécies conhecidas em toda a face da Terra. Temos 1.580 espécies de pássaros e 750 das 4.000 espécies de mamíferos catalogadas, com um ponto ainda mais importante: 25 delas são endêmicas, isto é, evoluíram em nosso meio. Só isto já deveria merecer maior cuidado.

Uma das maiores autoridades brasileiras em ecologia, Maria Tereza de Pádua, que elaborou em 1973 a lista oficial de espécies animais em extinção, reconheceu que a relação dos animais ali contidos foi, lamentavelmente, ampliada, em relação à primeira lista divulgada em 1968 pelo IBDF.

No decorrer dos cinco anos, entre uma lista e outra, apesar da proibição de caça e comercialização dos exemplares relacionados, a relação das espécies ameaçadas de extinção cresceu de 43 para 86 exemplares. As aves, nesse período, foram as que mais sofreram com as agressões ao meio ambiente e a caça indiscriminada: 22 novas espécies passaram a engrossar a lista oficial de 1973.

Uma espécie é considerada extinta quando já não é observada num período de 50 anos pela Ciência. Na lista oficial, pelo menos dois nomes vêm sendo dados como extintos em definitivo pelos pesquisadores. O mutum do Nordeste e a ararinha azul correm o risco de só aparecerem, nos próximos anos, em desenhos e fotografias de calendários. A preocupação ecológica não inclui apenas os animais ameaçados de extinção, mas também espécies em perigo, raras e endêmicas.

Do mico-leão-dourado, apenas 200 espécies confinam-se hoje em 3.300 hectares da Reserva de Poço das Antas - ES. Quase extinto no início do século, este macaquinho ruivo de apenas um palmo conseguiu sobreviver na pequena área de floresta que lhe foi dada em 1974, hoje o único lugar do mundo em que ele se encontra na natureza.

O primeiro motivo do desaparecimento de nossa fauna é a destruição de seu habitat. No Brasil, década atrás de década, processa-se uma liquidação da cobertura vegetal mais rápida do que em qualquer outro país do mundo.

É a seguinte a lista atual:

MAMÍFEROS: uacari-branco, uacari-vermelho, uacari-preto, cuxiu-de-nariz-branco, guariba, mono, calimico, sagüi-da-serra, mico-leão-dourado, mico-leão-de-cara-dourada, mico-leão-preto, lobo-guará, cachorro-do-mato-de-orelha-curta, cachorro-do-mato-vinagre, onça-pintada, ariranha, doninha-amazônica, lontra, tatu-bola, tatu-canastra, preguiça-de-coleira, tamanduá-bandeira, peixe-boi, manati, ouriço-preto, cervo, veado-campeiro.

AVES: macuco, macuca-do-nordeste, inhambu-carapé, jaó, zabelê, socó-boi, guará, flamingo, ganso-cor-de-rosa, pato-mergulhador, gavião-pomba, gavião-de-penacho, gavião-real, gavião-pato, apacanim, gavião-pega-macaco, mutum-do-nordeste, mutum-pinima, mutum-do-sudeste, jacu-guaçu, jacutinga, rolinha, pomba-de-espelho, jacu-verde, arara-cinza-azulada, arara-azul-pequena, ararinha-azul, ararajuba, tiriba, papagaio-do-peito-roxo, chauá, chauá-verdadeiro, chorão, papagainho, beija-flor-de-orelha-azul, beija-flor-de-gravata-vermelha, beija-flor-de-rabo redondo, choquinha, papa-formigas, galo-da-serra, crejoá, cotinga, tietê-coroa, anambé-vermelho, pavó, araponga-do-nordeste, sabiá-castanha, pintor-verdadeiro, bicudo.

RÉPTEIS: tartaruga-de-couro, tartaruga-de-pente, jacaré-de-papo-amarelo.

INSETOS: borboleta azul.

4.2.2. A Floresta Amazônica

Quando se fala em meio ambiente brasileiro, em todo o mundo, vem logo à mente a floresta amazônica. Trata-se da maior floresta tropical do planeta. Com seus 5 milhões de quilômetros quadrados, constitui-se, na opinião do meio científico, na principal fonte de energia para a atmosfera, mantendo o clima no globo dentro das peculiaridades que hoje conhecemos.

Em 1820, habitavam a Amazônia Legal cerca de 128 000 pessoas. Cem anos depois, esse número saltou para 1,5 milhão.

Na Amazônia, a pátria da diversidade biológica, vive quase um terço das espécies vivas do planeta, sob uma intensa teia de cooperação biológica. Calcula-se que dois milhões de espécies tenham na Amazônia seu habitat. Isso significa que seis em cada dez espécies de seres vivos aninham-se nas selvas tropicais brasileiras. E somente pouco mais de 30% desses seres são conhecidos dos cientistas.

No Rio Amazonas e nos seus tributários nadam mais de 2.000 espécies de peixes. Isso é mais que toda a fauna aquática do Atlântico Sul. Numa única árvore amazônica podem-se contar 43 espécies de formigas - que é exatamente o total de espécies desses insetos existentes em todas as Ilhas Britânicas.

Não é por menos que a floresta é chamada de santuário ecológico. No entanto, suas espécies estão desaparecendo, antes mesmo de serem estudadas, num ritmo quinhentas vezes maior que o imposto pela lei de vida e morte da natureza.

A questão das queimadas tem sido uma ameaça constante a todo esse patrimônio. A maior parte das queimadas se concentra no sudoeste da Amazônia. Nesse território, o fogo já consumiu 12% de toda a cobertura vegetal. Além das queimadas, mais de 30 milhões de hectares de árvores foram arrancados.

Os que questionam o modelo de exploração econômica predatória, defendido por outros como única alternativa para minorar a pobreza local, costumam lembrar que naquela região foi devastada uma área maior que a do Japão para produzir um PIB menor que o do Suriname.

Em outras palavras, é questionada a própria eficiência dos investimentos econômicos efetuados na Amazônia até agora. Os ganhos com as quantidades de recursos produzidos têm sido bem menores, nos modelos atuais de exploração, em comparação com as perdas de áreas de floresta desmatadas.

Sob esse aspecto, cabe lembrar que a produção de carne necessária para fazer um único hambúrguer requer, nos padrões amazônicos atuais, a destruição de aproximadamente vinte a trinta diferentes espécies de plantas, talvez uma centena de insetos, uma dúzia de pássaros, pequenos mamíferos e répteis.

O cálculo acima foi feito por Marianne Schmink, antropóloga que dirige o departamento de estudos amazônicos da Universidade da Flórida, nos Estados Unidos. “Um único hambúrguer implica a destruição de 7 metros quadrados de vida selvagem”, conclui.

Dois terços de todas as toras beneficiadas exportadas pelo Brasil se originam na Amazônia. Mas, para retirar madeira de lei da selva em quantidade suficiente para mobiliar um edifício de dez andares é preciso desmatar uma área de 400 quilômetros quadrados - o equivalente a um terço da área ocupada pela cidade de São Paulo.

Empilhadas, todas as árvores inundadas pelos lagos das usinas de Balbina e Tucuruí teriam 430 milhões de metros cúbicos, suficientes para encher de lenha 180 estádios do Maracanã.

Para cada megawatt produzido pelas hidrelétricas da Amazônia, cerca de 10.000 árvores de boa madeira ficaram submersas.

Na área dos recursos hídricos, para cada tonelada de bauxita, cotada no mercado internacional por alguns dólares, é preciso poluir com argila 1.000 litros de água límpida dos igarapés. Ainda como efeito da atividade mineradora, pode ser citado o estudo do biólogo Bruce Fornberg, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, segundo o qual 70% dos peixes vendidos nos mercados de Porto Velho estão contaminados por mercúrio, um metal tóxico que pode causar lesões cerebrais e até levar à morte quem o ingerir.

Mais de 10% das espécies de pássaros da Amazônia estão ameaçadas de extinção e pelo menos 15% dos vegetais estão em risco. Calcula-se que estejam desaparecendo na Amazônia atualmente quase três dezenas de espécies desconhecidas todos os dias.

Está na Amazônia quase um terço de todo o estoque genético do mundo, sendo essa, na opinião de muitos, a verdadeira riqueza a ser preservada. Entre os princípios ativos da floresta pode estar, por exemplo, um que vai servir para curar o câncer. O verdadeiro perigo que se corre, na opinião de alguns estudiosos, é destruir esse manancial genético amazônico sem estudar seu potencial de benefício para a humanidade.

Saíram das matas tropicais 25% de todas as essências farmacêuticas utilizadas pela medicina atual - desde o quinino, com que se combate os efeitos da malária, há quase um século, até as drogas quimioterápicas mais modernas.

O Capoten, medicamento da Squibb, que serve para combater a hipertensão, é feito a partir do veneno da jararaca, serpente amazônica que mata suas vítimas inoculando-lhes uma peçonha que faz a pressão arterial descer a zero. Das folhas do Jaborandi, um arbusto comum na porção oriental da Amazônia, o laboratório Merck extrai pilocarpina, matéria-prima para a produção de um colírio contra o glaucoma, doença que se caracteriza pelo aumento anormal da pressão interna do globo ocular.

No rastro de destruição da floresta, o que mais espantou o mundo foi a ocupação desordenada de Rondônia, que em duas décadas teve um quinto de sua área desmatada e queimada. Há trinta anos, havia 100.000 pessoas vivendo naquele Estado. Hoje, já são 1.3 milhões.

A BR-364, que liga Cuiabá, no Mato Grosso, a Porto Velho, capital de Rondônia, exibe uma extensão de 1.456 quilômetros, tendo sido pavimentada em 1984. Mil quilômetros de estradas vicinais foram abertos, tendo a BR-364 como referência. Numa faixa de 20 quilômetros à margem dessas rodovias, toda a cobertura vegetal foi arrancada a poder de queimadas.

A floresta amazônica consumiu mais de 100 milhões de anos numa evolução que só agora chegou ao seu clímax. Essa constatação talvez aponte para o imperativo de não desfrutá-la irracionalmente, sem um manejo adequado que leve em conta, principalmente, a sua auto-sustentação.

Segundo opinião de Cléber Alho, doutor em ecologia da Universidade de Brasília, uma floresta é um patrimônio da mesma ordem que um quadro famoso, ou uma estátua, e deve ser fruída e resguardada na justa proporção de seu valor. Ao Tribunal de Contas da União, como fiscal da coisa pública, cabe certificar a sociedade de que esse quadro está representando bem-estar para as gerações atuais, sem comprometer sua conservação para as gerações futuras.

Nesse sentido, como exemplo de preocupação com a Amazônia, verifica-se que os seis maiores parques nacionais brasileiros ficam naquela região. Com 2,4 milhões de hectares, o Parque Nacional do Jaú é o segundo da América Latina, suplantado apenas pelo Parque Nacional Canaima, na Venezuela. Os demais desse rol são:

- O Parque Nacional da Amazônia
- O parque Nacional do Cabo Orange
- O Parque Nacional do Araguaia
- O Parque Nacional do Aparados da Serra
- O Parque Nacional do São Joaquim

Os cientistas esperam que a Amazônia nunca chegue ao ponto de devastação irreversível que atingiu, por exemplo, as matas de Madagascar, na África. Lá, 93% da cobertura florestal foi arrasada, abrindo na terra um enorme deserto de terras áridas e pedregosas, comidas pela erosão.

Como média geral, apenas 5% das florestas tropicais do mundo estão protegidas por leis dos países onde elas se assentam. Costa Rica lidera a proteção legal, com 13% de áreas demarcadas e definidas como parques nacionais. O Brasil está aquém da média, com apenas 3%.

A Mata Atlântica, de modo ainda mais preocupante, atingiu um ritmo de 300 mil hectares devastados por ano. Dos dois milhões de quilômetros quadrados da mata original, não restam mais nem 3%. Algumas de suas espécies restam preservadas em parques como o da Tijuca, da Bocaina e da Serra dos Órgãos.

4.2.3. Ações ambientalistas dos poderes públicos

Dentro do que podemos chamar de evolução da consciência ecológica, merece destaque a criação, pelo Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao governo diretrizes e políticas para o meio ambiente e os recursos naturais, bem como de deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o equilíbrio ambiental.

Tanto nas áreas federal, estadual como municipal, há em nosso país uma legislação numerosa a respeito do assunto, incluindo a proibição de formicidas tóxicos usados na lavoura, controle do destino final de resíduos, fiscalização do emprego de agrotóxico e outros em todas as atividades que possam atingir de forma ampla o meio ambiente.

Para tanto, foram criados organismos próprios, como o Ministério do Meio Ambiente, além de institutos e comissões que fiscalizam ou disciplinam o uso daqueles produtos que degradam o ambiente.

Em 1986, foi criado pelo Governo Federal o “Proconve - Programa de Controle de Emissão de Gases Poluentes por Veículos Automotores”, que estabeleceu a obrigatoriedade de utilização de filtros catalisadores a partir de 1992, tendo por meta reduzir à metade a emissão de poluentes por veículos até 1997.

Nessa linha de empreendimentos ambientalistas, podemos também elencar o Programa de Despoluição do Rio Tietê - SP e o PNMA - Programa Nacional do Meio Ambiente, que objetiva proteger os ecossistemas da Amazônia Legal, do Pantanal, da Mata Atlântica e da Zona Costeira.

Recentemente, no Decreto do Poder Executivo que regula a alienação (privatização) de empresas estatais, foi considerado como requisito que os adquirentes realizem os investimentos necessários e vinculados à recuperação ou preservação do meio ambiente. No mesmo sentido, a nova lei que estabelece o regime jurídico da exploração dos portos determina que deve ser assegurado o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente.

Têm havido também tombamentos administrativos de certas espécies vegetais, declaradas imunes ao corte por decretos governamentais de Municípios e Estados, além de esforços de esclarecimento popular feitos por órgãos públicos e por associações privadas conservacionistas.

Os Estados e Municípios, em face da sua competência de legislar concorrentemente com a União, possuem, como já dito, legislação específica sobre a matéria.

Por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro vigora a chamada Lei das Auditorias Ambientais (Lei nº. 1.898/91), que determina a reformulação, pelas indústrias, de tecnologias, materiais e equipamentos industriais, ambientalmente nocivos, e a inspeção anual de suas instalações por entidades aprovadas pelo poder público; e,

nos casos de infrações, a realização de auditorias trimestrais até sua correção final.

Em São Paulo, a exigência de utilização de filtros também pelas indústrias, associada ao incremento da fiscalização sobre os agentes potencialmente poluidores da atmosfera, possibilitou uma redução de 85% na emissão de dióxido de enxofre de origem industrial nos últimos dez anos, incluindo-se aí a problemática situação da cidade de Cubatão.

Tal proeza pode ser atribuída em parte aos financiamentos feitos pelo Procop - Projeto de Controle da Poluição Urbana Industrial de São Paulo, ramificação paulista do Pronacope - Programa Nacional de Controle da Poluição Industrial. O anexo IV exhibe alguns dados daquele exitoso projeto pioneiro.

4.2.4. O caso Cubatão

Tratou-se de uma experiência bem-sucedida o conjunto de medidas de controle de agentes poluidores adotado na cidade paulista de Cubatão, seja por financiamentos do Procop, seja por iniciativas da própria municipalidade. Naquela cidade, a administração local, ao reverter uma situação desoladora que lhe rendera o título de “capital mundial da poluição ambiental”, conseguiu obter junto à ONU o reconhecimento formal do êxito do seu programa de despoluição.

Contrariando uma rotina que perdurou por mais de vinte anos, aquela cidade voltou a exibir um espetáculo inusitado para os seus moradores: a visão de lua e estrelas. Por muitos anos o céu foi permanentemente encoberto por uma densa camada de fumaça e resíduos químicos lançados ao ar pelas chaminés de dezenas de complexos industriais.

Os índices de poluição eram muitas vezes acima do padrão aceitável internacionalmente. Entre os horrores da cidade se incluíram, por exemplo, os casos dos bebês descerebrados, dez casos provocados pela poluição, provavelmente pelo cádmio lançado à atmosfera pelas fábricas de fertilizantes.

Anencefalia era apenas um dos matizes de um quadro de horrores, integrado por vapores de ácido sulfúrico, que retornavam ao solo em forma de chuvas que provocavam queimaduras e irritações na pele, florestas mortas, rios de espuma e óleo, lagos envenenados por agentes químicos, montanhas cobertas por troncos de árvores desfolhadas e uma relação de doenças, encabeçadas pelas de origem respiratória.

Na sua atmosfera, além do cádmio, existia em abundância dióxido de enxofre e trióxido de enxofre, dióxido de nitrogênio, monóxido de carbono e amônia: gases que se associavam com partículas de carvão, óxido de ferro e rocha fosfática de várias pedreiras.

A mortalidade infantil em Cubatão era de 37% antes do primeiro ano de vida. E, a cada mês, as suas fábricas locais lançavam no ar perto de 100 toneladas

de elementos poluentes.

4.2.5. Outras ações de caráter ambientalista

Outras ações em curso, tais como a implantação do Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia - Sivam, os projetos de despoluição do Rio Tietê em São Paulo, e da Baía da Guanabara, no Rio de Janeiro, entre outros, têm demandado vultosos investimentos das três esferas de governo, o que demonstra que a questão ambiental vem, gradativamente, recebendo maior atenção do Estado.

Com relação à Baía da Guanabara, vale frisar que dois milhões de metros cúbicos de esgotos, equivalentes, segundo os técnicos, a uma vez e meia o estádio do Maracanã, são ali despejados por dia!

Por outro lado, os aterros sanitários descarregam mais de três mil toneladas diárias de lixo em suas margens, enquanto os vazamentos de óleo, originários de navios e postos de gasolina, acrescentam mais seis toneladas diárias de resíduos às águas da baía. A gravidade da situação tem mobilizado governo e sociedade na busca de soluções.

Também merece destaque o programa de monitoramento por satélites desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, em convênio com a agência federal responsável pela gestão ambiental (Ibama), que tem possibilitado ao Governo Federal uma melhor fiscalização sobre as queimadas na Floresta Amazônica, causando, assim, uma sensível diminuição dessa forma de devastação nos últimos anos.

Vale registrar que o Brasil possui, até o momento, 34 Parques Nacionais, 23 Reservas Biológicas e 21 Estações Ecológicas, como unidades de preservação dos recursos naturais, que somam 15 milhões de hectares. Além dessas, existem, como áreas de conservação, 38 Florestas Nacionais, 14 Áreas de Proteção Ambiental e 4 Reservas Extrativistas, perfazendo 16 milhões de hectares.

Todas essas áreas recebem genericamente o nome de “unidades de proteção ambiental”, sendo um espaço instituído pelo poder público federal, estadual ou municipal para resguardar um ecossistema ou amostra dele. Num sistema de ramificações, podemos distinguir as unidades de proteção em um primeiro grupo denominado unidades de preservação e outro de unidades de conservação.

a) Unidades de preservação

A política de preservação de recursos ambientais consiste, basicamente, na proteção de amostras representativas dos principais ecossistemas brasileiros.

A unidade será de preservação se protege um ecossistema nativo ou amostra dele em seu estado mais original possível, não admitindo sua utilização para fins econômicos (reserva ecológica), salvo indiretamente, como banco genético (reserva

biológica), como local para recreação ou estudo (parque), como protetora de solo e de mananciais (florestas) ou como área destinada a pesquisas (estação ecológica).

Uma estação ecológica é uma extensão de área natural preservada, de valor ecológico, destinada a pesquisas e experimentações. A maior parte dessa área - cerca de 90% -, é considerada área de reserva integral, onde somente poderão ser realizadas pesquisas que não impliquem em alterações do ecossistema natural. Nos 10% restantes há uma área tampão ou de reserva parcial, que poderá ser utilizada para experimentações.

O programa de estações ecológicas tem como objetivo preservar amostras representativas dos principais ecossistemas brasileiros para a realização de pesquisas comparativas entre esses ambientes e as áreas vizinhas ocupadas pelo homem.

Essas estações, dotadas de infra-estrutura necessária às pesquisas - alojamento, laboratórios etc. - são entregues à comunidade científica do país, para o desenvolvimento dos programas de pesquisas que deverão fornecer subsídios aos planos de desenvolvimento e de utilização dos recursos ambientais.

b) Unidades de conservação

A unidade é dita de conservação se abriga uma parte ou o todo de um ecossistema transformado, de forma a permitir seu uso múltiplo, integrado e ótimo, e o aproveitamento racional de suas potencialidades, compatibilizando atividade econômica e proteção ambiental.

Com o advento da Lei. 6.902, de 27 de abril de 1981, foram estabelecidas as chamadas áreas de proteção ambiental (APA). As áreas de proteção ambiental compreendem determinadas áreas do território nacional, de interesse público para a proteção ambiental, onde podem ser permitidas algumas atividades econômicas particulares monitoradas, com vistas a assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

Além das APA, são também exemplos de unidades de conservação: as reservas extrativistas, as áreas de relevante interesse ecológico (ARIE) e as áreas de manejo autorizado de algumas florestas.

4.2.6. Controle da poluição

A criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente - Sema, em outubro de 1973, foi uma decorrência, em primeiro lugar, dos princípios estabelecidos na Declaração Sobre o Ambiente Humano, assinada por todos os países representados na Conferência do Estocolmo.

Cabia a essa autoridade - a Sema - a função de atuar nos campos da pesquisa, do planejamento, da coordenação e do assessoramento, com vistas ao combate da poluição, ainda que a ênfase maior fosse dada à preservação da qualidade dos

recursos hídricos.

Vinculada ao então Ministério do Interior e concebida como órgão autônomo da administração direta - um status jurídico semelhante ao de autarquia, à Secretaria Especial do Meio Ambiente foram atribuídas as seguintes competências específicas, que seriam exercidas como desdobramento da função antes mencionada de autoridade central:

- acompanhar as transformações do ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção;
- assessorar órgãos e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais;
- promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social;
- realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos;
- promover, em todos os níveis, a formação e treinamento de técnicos e especialistas em assuntos relativos à preservação do meio ambiente;
- atuar junto aos agentes financeiros para a concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas com vistas à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores;
- cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques de material genético;
- manter atualizada a relação dos agentes poluidores e substâncias nocivas, no que se refere aos interesses do país; e
- promover, intensamente, através de programas em escala nacional, o esclarecimento e a educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente.

Tratou-se, depois, de estabelecer uma política nacional do meio ambiente, um conjunto de princípios e de definições de instrumentos norteados da atuação governamental, nas distintas esferas do poder, nessa área política e administrativa. Entre seus objetivos, a Política Nacional do Meio Ambiente, convertida em lei em agosto de 1981, prescreve:

- a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativas à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos estados, do Distrito

Federal, dos territórios e dos municípios;

- o estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; e
- a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e ou indenizar os danos causados e, ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Se quisermos resumir, diremos que as políticas ambientais do governo brasileiro voltam-se para três linhas básicas: preservação de ecossistemas, controle da poluição e educação ambiental.

Cabe lembrar que a gestão ambiental, pela sua natureza abrangente e complexa, exige o concurso das entidades federais, estaduais e municipais, com atribuições relacionadas ao tema. O envolvimento dos governos estaduais e municipais requer um grande esforço de organização, até porque essas esferas do poder público têm pouca tradição na administração desse tipo de problema.

Praticamente todos os Estados da Federação dispõem atualmente de órgãos de meio ambiente, que precisam trabalhar em regime de estreito relacionamento com os órgãos federais.

Existe ainda, no país, o Comitê de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas - Ceeibh, órgão colegiado integrado pelo Ibama (órgão sucessor da Sema na tarefa de gestão ambiental), Dnaee, Eletrobrás, DNOS e demais entidades federais que tenham atribuições relacionadas com o uso da água.

O referido comitê tem por objetivo equacionar o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos das bacias hidrográficas, dos rios federais, compatibilizando a utilização desses recursos com a preservação do meio ambiente e com o desenvolvimento sócio-econômico da região compreendida por uma bacia hidrográfica.

Encontram-se instalados e em funcionamento comitês executivos nas bacias dos rios Parafba do Sul, Paranapanema, São Francisco, Jari e Iguaçu, encarregados de estudar e propor medidas relacionadas com o aproveitamento múltiplo e a conservação dos recursos hídricos daquelas bacias.

Ainda com relação aos rios, o Ibama vem atuando no controle da poluição ocasionada pelas atividades açucareiras e alcooleiras do país, baixando normas que proíbem o lançamento de azoto e outros dejetos nos rios, tornando obrigatório o

tratamento dos afluentes. Algumas ações também são desenvolvidas para o controle da poluição, decorrente do lançamento de óleo em águas costeiras brasileiras.

Ademais, o Programa Nacional de Controle da Poluição dos Rios por Metais Pesados tem procurado avaliar as conseqüências das descargas de metais pesados, de origem industrial, visando à implementação de medidas preventivas e corretivas, a curto, médio e longo prazos.

O controle da poluição atmosférica foi iniciado pelo estabelecimento dos padrões de qualidade do ar. Órgãos estaduais de meio ambiente, como a Cetesb, em São Paulo, e a Feema, no Rio de Janeiro, têm orientado seus esforços para estudos de avaliação da qualidade do ar em áreas críticas e naturais, da poluição do ar causada por atividades industriais e da poluição causada por veículos movidos a álcool e gasolina.

Na área de controle da poluição do solo requer especial atenção o disciplinamento das atividades de mineração de carvão mineral, nas suas fases de extração, beneficiamento, estocagem, transporte e usos.

Também o problema da poluição por resíduos sólidos tem merecido atenção de um programa nacional de limpeza urbana. Os resíduos sólidos perigosos têm sido, igualmente, objeto de atenção de várias entidades, inclusive estaduais, quanto à elaboração de critérios e normas para a coleta, transporte, tratamento e disposição final.

No Rio de Janeiro e em São Paulo foi iniciado um sistema de licenciamento de atividades poluidoras, estabelecendo normas a serem obedecidas em qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais, no que se refere ao processo industrial a ser utilizado, localização e métodos de tratamentos de efluentes.

4.2.7. A poluição sonora

Rio de Janeiro ostenta o título de cidade mais barulhenta do mundo. O nível de ruído chega aos 110 decibéis, o dobro do que o ser humano consegue agüentar sem sacrifício e sem prejuízos. O próprio limite permitido pela legislação em vigor é de 70 decibéis.

Com o barulho incessante de buzinas e freadas, agravado pelos carros e motocicletas sem silenciosos, Copacabana detém o título pouco elogioso de bairro mais barulhento do Rio. E a esquina das ruas Figueiredo de Magalhães com Nossa Senhora de Copacabana já foi batizada de “o quadrilátero da morte”.

Os títulos ao cruzamento, ao bairro e à cidade, aliás, não foram concedidos ao Rio por algum repórter exagerado. Foi-lhe dado oficialmente no Congresso Internacional de Acústica, que se realizou em Sidney, na Austrália, em fins de 1980.

Antes, já havia sido de Tóquio e de Nova Iorque - mas as duas cidades, depois de um grande esforço para o controle da poluição sonora, acabaram livrando-

se dele. O Rio, porém, corre o risco de ser seu detentor perpétuo. A previsão é do arquiteto Alberto Azevedo, um especialista em ruídos.

Não são só as buzinas, tocadas ininterruptamente. São os canos de escapamento abertos ou do tipo kadron, toda a espécie de jeitinhos que as pessoas encontram para aumentar o barulho produzido por seus automóveis. Ainda segundo Alberto Azevedo, o trânsito carioca contribui com 60% da poluição sonora do Rio.

Ruídos acima de 85 decibéis - e as motos ultrapassam os 100 - causam surdez precoce, neuroses, problemas cardiovasculares, diarreias, insônias, perda parcial da visão, abortos e uma série de disfunções fisiológicas e psicológicas. Aumentam a incidência de crianças nervosas, inquietas e agressivas, com distúrbios de conduta.

Além disso, o ruído forte aciona também a síndrome de alarme do organismo, que desencadeia reações hormonais, com efeitos na secreção gástrica, e, conseqüentemente, sérios prejuízos para a digestão, gerando úlceras.

Os barulhos noturnos, que nem sempre chegam a acordar as pessoas, têm, não obstante, a sua influência maligna: eles podem deixá-las cansadas, tensas e esquecidas no dia seguinte.

Todos os habitantes das grandes cidades, na idade mais avançada, têm a capacidade auditiva nitidamente reduzida. É um mal da civilização. Porque entre os índios, que vivem em meio à selva e ao silêncio, não se verifica caso nenhum em que haja redução da capacidade auditiva com avançar da idade.

As leis não adiantam muito se a população não está consciente dos problemas que o barulho pode trazer. Em Sidney, que é considerada a cidade grande mais silenciosa do mundo, a poluição sonora não ultrapassa os 62 decibéis nas horas de pico, contra os 105 que se verificam nessas horas no Rio. (Os índices médios de Sidney ficam em torno dos 58 decibéis).

5. Discussões jurídicas sobre o meio ambiente

Existe, nas esferas federal, estadual e municipal, uma gama de leis voltadas para o meio ambiente, como, por exemplo, a que dispõe sobre o emprego de agrotóxico nas lavouras e sua fiscalização e a que trata do controle do destino final de resíduos tóxicos de atividades produtivas.

Merece destaque, ainda, o Decreto Presidencial acerca da privatização de empresas estatais que estabelece como requisito para a alienação a realização, pelos potenciais adquirentes daquelas empresas, de investimentos na preservação e/ou recuperação do meio ambiente.

Por fim, o novo estatuto de licitações e contratos administrativos estabeleceu a obrigatoriedade da realização de estudos de impacto ambiental como parte integrante dos projetos executivos de obras e serviços.

Cabe lembrar que já em 1988, os constituintes brasileiros, ao elaborarem a atual Carta Magna, dedicaram todo um capítulo da nova Constituição Federal ao meio ambiente, definindo-o como um direito de todas as pessoas, por ser considerado essencial à boa qualidade de vida. A proteção ambiental foi, assim, estabelecida como uma obrigação do Estado e da sociedade.

Nesse mesmo capítulo, foram formuladas diretrizes de atuação do poder público e dos particulares, com a meta de promover a defesa do meio ambiente. Tais diretrizes podem ser resumidas na obrigatoriedade da preservação e/ou restauração dos processos ecológicos, das espécies, dos ecossistemas, assim como da diversidade e integridade do patrimônio ecológico nacional.

Foi, ainda, propugnada a criação de reservas ecológicas, a realização de estudos prévios sobre impacto ambiental para grandes projetos e a inclusão do tema em currículos escolares.

No que concerne às punições decorrentes de agressão à natureza, foi estabelecido, no mesmo capítulo, a obrigatoriedade de recuperação do meio ambiente por aqueles que o hajam deteriorado, tendo sido prevista, ainda, a possibilidade da aplicação de sanções penais, administrativas e pecuniárias aos infratores das leis ambientais.

Pelo visto, pode-se depreender que, além da visão da realidade nacional, o legislador constituinte acolheu, entre as fontes referenciais, a experiência constitucional dos países europeus durante os anos 70. Cabe apenas lembrar que antes mesmo de outorgada a Constituição brasileira de 1988, o meio ambiente já havia sido considerado formalmente como um bem jurídico autônomo.

Com efeito, o anteprojeto da parte especial do Código Penal (1984), dedicou um Título próprio (n. XIII) para relacionar os crimes contra o meio ambiente (arts. 401 a 416). E desdobrou as espécies delituosas conforme objetos específicos: Da degradação ambiental (poluição da água, do ar e do solo, e atentados contra a flora, a fauna e a paisagem) e Do favorecimento aos crimes contra o meio ambiente, caracterizáveis de duas maneiras:

- a) pela omissão em promover medidas determinadas pela autoridade competente e necessárias a impedir a prática dos crimes contra o meio ambiente; e
- b) pela omissão de providência a que se está obrigado por dever legal, a fim de evitar ou fazer evitar o cometimento dos delitos ambientais.

Na exposição de motivos ao anteprojeto, o coordenador Luiz Vicente Cernicchiaro destacou que “a discriminação e a despenalização, no sentido material dos termos, orientam a análise dos tipos e das sanções. Não se desprezou a literatura estrangeira, e códigos de outros países foram consultados. A preocupação maior, no entanto, ficou concentrada na realidade brasileira”.

E a investigação em torno da nossa realidade foi uma constante nos trabalhos da Comissão encarregada de elaborar as normas penais de proteção do meio

ambiente. Desde a análise dos textos esparsos - a começar pelos diplomas dos anos 30 - até a coleta de depoimentos e informações de especialistas e entrevistas com cientistas diversos.

A autonomia do meio ambiente como um bem jurídico valioso em si mesmo corresponde às exigências comunitárias muito intensas no Brasil, desde o final dos anos 70 até o fim da década seguinte, quando, além da Constituição, o nosso país iria também conhecer novas leis penais de proteção da natureza.

Com efeito, em setembro de 1978, o I Simpósio Nacional de Ecologia, realizado em Curitiba, aprovou tese propondo a consagração autônoma da proteção do meio ambiente em nível constitucional e a imposição de penas criminais de maior rigor.

5.1. O meio ambiente nas constituições estrangeiras

Nas constituições estrangeiras podemos encontrar recentes contribuições à causa ambientalista. As Constituições da Iugoslávia (1974), Grécia (1975), Polônia (Emenda de 1976), Portugal (1976), Rússia (1977) e Espanha (1978), além de outras, são exemplos de Cartas Magnas que expressaram claramente as inquietações de um *novo tempo* e procuraram responder aos clamores universais contra o que se convencionou chamar de *ecocídio*, isto é, a morte ou destruição de todo um ambiente natural.

Enfaticamente dispõe o art. 18 da Constituição russa: “No interesse das gerações do presente e do futuro, adotam-se na Rússia as medidas necessárias para a proteção e o uso racional, cientificamente fundamentado, da terra e do subsolo, dos recursos aquáticos, da flora e da fauna para a conservação da pureza do ar e da água, asseguradas a reprodução das riquezas naturais e a melhoria do meio ambiente”.

A Constituição da Iugoslávia (1974) dizia em seu art. 85: “O solo, as florestas, as águas, os cursos d’água, o mar e as costas, as riquezas minerais e outros recursos naturais, os bens de uso comum do povo, assim como os bens imóveis e outros de importância cultural e histórica particular são objeto, enquanto bens de interesse geral, de uma proteção especial e utilizados nas condições e segundo as modalidades presentes na lei”.

Na Espanha, a Carta Política de 1978, que sintetizou as tendências nacionais surgidas após o longo período de ditadura franquista, reconheceu o direito coletivo de se desfrutar de um meio ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa humana, bem como o dever de conservá-lo.

Os poderes públicos - diz o art. 45 daquela carta política - “fiscalizarão o uso racional de todos os recursos naturais com a finalidade de proteger e melhorar a qualidade de vida, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva”. E aos

infratores se cominam sanções penais e administrativas, além da obrigação de reparar o dano, aqui entendido como o desequilíbrio ou estrago causado pela ação humana num determinado ecossistema, em graus variados.

Ainda na Constituição espanhola, vemos no art. 132.2: “São bens de domínio público estatal os que determina a lei e, em todo o caso, a zona marítimo-terrestre, as praias, o mar territorial e os recursos naturais da zona econômica e a plataforma continental”. O art. 132.3 faz uma distinção entre patrimônio do Estado e patrimônio nacional e se refere que a lei regulará sua defesa, administração e conservação.

A Constituição do Peru (1979), no Capítulo dos Recursos Naturais, em seu art. 118, prevê: “Os recursos naturais, renováveis como os não-renováveis, são patrimônio nacional. Os recursos minerais, as terras, as florestas, as águas e, de modo geral, todos os recursos naturais e fontes de energia pertencem ao Estado. A lei determina as condições de sua utilização pelo Estado e sua atribuição aos particulares”.

Na mesma linha de orientação é o texto constitucional português. Envolvendo o meio ambiente e a qualidade de vida como bens conexos de supremo valor, essa Carta Política consagra a todos o direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado, bem como o dever de protegê-lo. E declara caber ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares (art. 6º):

- a) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
- b) ordenar o espaço territorial de forma a constituir paisagens biologicamente equilibradas;
- c) criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; e
- d) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e estabilidade ecológica.

A Constituição do Estado da Louisiana, nos Estados Unidos da América, diz em seu art. IX, sec. 1: “Os recursos naturais do Estado, incluindo o ar e a água, a salubridade e as qualidades cênicas, históricas e estéticas do ambiente devem ser preservadas, conservadas e completadas, tanto quanto possível, em compatibilidade com a saúde, segurança e bem-estar do povo. O Legislativo deverá editar leis para implementar esta política”.

Em todas essas constituições, depreende-se o interesse em reconhecer o meio ambiente como um bem jurídico de acesso coletivo e o dever comunitário de preservá-lo, no interesse das gerações do presente e do futuro.

5.2. O meio ambiente na Constituição Brasileira

A Constituição brasileira de 1988 revela grande sensibilidade para as questões do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, atribuindo a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular visando anular ato lesivo a esse bem jurídico fundamental (art. 5º, LXXIII).

Respondendo aos clamores da sociedade e refletindo o grande trabalho desenvolvido por grupos de opinião e de pressão, a nossa Carta Política, em várias passagens, reserva disposições específicas para a preservação de valores e sentimentos essenciais ao homem e que iluminam o cenário do ambiente natural: vida, saúde, alegria e felicidade.

No quadro das medidas administrativas de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão destacadas a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII).

No campo da legislação concorrente, declara a Constituição ser da competência da União, dos Estados e do Distrito Federal a iniciativa de leis de amparo em favor de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI). Também deferiu às referidas pessoas jurídicas a competência para legislar concorrentemente sobre a proteção do patrimônio paisagístico, e a responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens de interesse paisagístico (art. 24, VII e VIII).

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, atribuindo-se aos Estados a competência legislativa plena, visando atender às suas peculiaridades (art. 24, §§ 1º a 3º).

Também no terreno da ordem econômica e financeira, a nossa lei fundamental destaca, entre os princípios da atividade econômica, a defesa do meio ambiente (art. 170, VI).

Princípios programáticos são encontrados na maioria de nossas constituições estaduais e em normas que dizem ser dever do Estado “preservar as riquezas naturais, combater a exaustão do solo, proteger a fauna e a flora e criar reservas”.

Passaremos agora a visualizar os espaços dedicados à questão ambiental na Constituição brasileira de 1988, em seu capítulo VI do Título VIII, bem como os dispositivos legais anteriores que inspiraram o texto magno.

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

No art. 2º inciso I da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, lemos: “A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, a melhoria e recuperação da qualidade ambi-

ental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: 1 - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.

A rigor, proteção equivale a defesa e abrange as práticas de conservação (uso econômico de um ecossistema ou de sua amostra, respeitando sua capacidade de auto-regeneração) e de preservação (não-utilização econômica de um ecossistema ou de sua amostra, a não ser indiretamente, como o turismo ecológico, a proteção de mananciais e a contenção de erosão). A preservação dos processos ecológicos essenciais equivale à sua intocabilidade.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

A propósito, convém examinar o inciso II do art. 2º da Lei nº 6.938/81, da qual o *caput* já é conhecido: “II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar”. A restauração e o manejo (este entendido como a gerência dos recursos naturais, respeitando os limites da natureza e obedecendo ao princípio da sustentabilidade) guardam relação com tal uso racional.

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

A propósito, veja-se também o inciso III do art. 2º da Lei nº 6.938/81: “III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais”.

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Da mesma forma, a Lei nº 6.938/81 toca exaustivamente no assunto desse inciso. Veja-se, por exemplo, o art. 2º, IV: “... proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas”; art. 9º: “São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

... II - o zoneamento ambiental;

... VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo poder público federal, estadual e municipal.” e art. 18: “São transformadas em reservas ou estações ecológicas... as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art.

2º da Lei nº 4.771, de 15 de dezembro de 1965 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações”. Esse artigo foi minuciosamente regulamentado pela Resolução nº. 4, de 18/09/85, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), em seus arts. 3º e 4º.

Ainda o Decreto nº 88.351, de 1/6/83, regulamentando a Lei nº 6.938/81, em seu art. 1º, preceitua: “Na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo:

... II - proteger as áreas representativas do ecossistemas, mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica”.

Como se vê, esses diplomas legais se mostram avançados e precisos, na medida em que atribuem poderes à União, aos Estados e aos Municípios e distinguem unidades de preservação e de conservação ambientais.

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

O inciso refere-se ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e ao Relatório de Impacto Ambiental (Rima), instrumentos criados de forma bastante imprecisa pelo governo federal, em 1980, e que tanta discussão vêm causando face a sua deturpação. O objetivo original do primeiro seria avaliar as transformações que uma determinada atividade humana poderá causar a um ecossistema em estado de equilíbrio. O segundo contém os resultados dos estudos sobre impacto ambiental de uma determinada atividade ou empreendimento humano.

A Lei nº 6.803, de 2/7/80, no § 3º de seu art. 10 preceitua: “Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior (de uso estritamente industrial) será precedido de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada”.

A Lei nº 6.938/81, em seu art. 9º, dispõe: “São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

... III - a avaliação de impactos ambientais”.

O Decreto nº 88.351/83 preconiza no art. 18: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º - Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fim de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição de ação proposta e suas alternativas;
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

§ 2º - O estudo de Impacto Ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental (Rima), correndo as despesas por conta do proponente do projeto.

§ 3º - Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado, será acessível ao público.

§ 4º - Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pela Sema”.

Posteriormente, as Resoluções Conama, n.ºs. 001/86 e 011/86 arrolaram as obras e atividades cuja instalação e funcionamento devem ser precedidos de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatório de Impacto Ambiental (Rima). No caso particular do Estado do Rio de Janeiro, as Deliberações n.ºs. 1078/87, 1173/87 e 1174/87, da Comissão Estadual de Controle Ambiental, determinam como elaborar o Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental, como realizar audiências públicas para discuti-los e como efetuar a sua publicação.

V - controlar a produção a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação (proteção) do meio ambiente.

Já a Lei n.º. 6.938/81, art. 2º , X, prevê a extensão da “educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”. Igualmente o Decreto n.º 88.351/83, em seu art. 1º VII, fala em “orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente, cuidando para que os currículos escolares das diversas matérias obrigatórias contemplem o estudo da ecologia”.

Não apenas para preservar o meio ambiente, mas sim para protegê-lo de maneira ampla, deve-se estimular a educação ambiental, conjunto de práticas educativas formais e informais que visa a uma mudança de atitude dos seres humanos,

sobretudo dos jovens, face à natureza, no sentido de respeitá-la e de atenuar o antropocentrismo, característico da civilização ocidental.

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Nesse ponto cabe lembrar que as espécies citadas são conjuntos de indivíduos animais ou vegetais que, em condições externas similares, assemelham-se em seus caracteres essenciais e são capazes de reproduzir-se entre si. Há três categorias de espécies ameaçadas:

1 - em perigo: espécies que correm risco de extinção; de sobrevivência pouco provável se os fatores causais continuarem operando;

2 - vulnerável: espécies ainda não em perigo efetivo, mas em perigo provável se os fatores causais continuarem operando;

3 - rara: quando sua população é escassa e corre certo risco, mas ainda não corre perigo nem é vulnerável. Espécie endêmica é aquela que se encontra apenas num espaço geográfico exíguo.

Quanto à crueldade praticada contra animais de um modo geral, continua atual e insuperável o Decreto-Lei nº 24.645, de 10/8/34, ainda em vigor. Com relação à flora e à fauna, valem ainda as Leis nº 4.771, de 15/9/65 (Código Florestal) e nº 5.197, de 3/1/67 (Código de Proteção à Fauna), com as leis que as alteram.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Tendo-se presente que a atividade mineradora é potencialmente degradadora, alterando o relevo, contaminando as águas e o ar, e removendo a cobertura florestal, a preocupação é mais do que justificada, sendo esse parágrafo decorrência e reforço do contido no inciso III.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Cabe registrar que a Lei nº 7.653, de 12/2/88, já considera crimes inafiançáveis alguns delitos cometidos contra o meio ambiente.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

O *caput* do art. 225, ao declarar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considera todos os componentes do meio ambiente como patrimônio nacional.

A importância que têm esses ecossistemas, os atentados sofridos por eles, os fizeram merecer destacada citação na Constituição.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Até aqui, o art. 225 refere-se genericamente a poder público, tendendo a favorecer a União, em detrimento dos Estados e Municípios. Agora realça as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

A alínea “a” do inciso XXIII do art. 21 da nova Constituição estabelece que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional. Completando, o art. 22 esclarece que “Compete privativamente à União legislar sobre:... XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza.”

Seguindo o mesmo diapasão ambientalista, a Constituição brasileira resguarda as comunidades indígenas, os grandes ecossistemas nacionais, e os minerais existentes em território brasileiro, estabelecendo respectivamente, que:

“São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (art. 231).

Em vários pontos, a Constituição brasileira de 1988 trata do patrimônio e dos recursos naturais a saber:

Os recursos minerais, inclusive do subsolo são bens da União (art. 20, IX).

- compete à União, estabelecer áreas e condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa (art. 21, XXV);

- compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais (art. 22, XII);

- compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos em seus territórios (art. 23, XI);

- compete à União concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal legislar sobre defesa do solo e recursos naturais e controle do meio ambiente (art. 24, VI);

- compete exclusivamente ao Congresso Nacional autorizar, em terras indígenas, a pesquisa a lavra de riquezas minerais, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra (art. 49, XVI e art. 213, § 3º);
- compete ao Conselho de Defesa Nacional opinar sobre o efetivo uso relacionado com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo (art. 91, § 1º, III);
- compete à União instituir impostos sobre ouro, quando definido em lei, como ativo financeiro ou instrumento cambial (art. 153, § 5º);
- o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira, em cooperativa, levando em conta a proteção do meio ambiente (art. 174, § 3º);
- constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais (art. 176);
- a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderão ser efetuadas mediante autorização ou concessão da União no interesse nacional (art. 176, § 1º);

Os Constituintes incluíram também no texto constitucional a possibilidade de participação do cidadão na preservação ambiental, conferindo-lhe competência para “propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, (...)” (CF art. 5º, LXXIII), assim como ao Ministério Público, dando-lhe atribuição de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (CF art. 129, III).

Foram conferidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios as competências comuns de:

- a) “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (CF art. 23, VI); e
- b) “preservar as florestas, a fauna e flora” (CF art. 23).

5.3. A natureza no direito penal brasileiro

O sistema positivo brasileiro reúne hoje uma variedade de textos penais de proteção ao meio ambiente. Assim, no âmbito do Código Penal, podem ser indicados o art. 163, que de modo implícito incrimina a destruição de animais e árvores, e os arts. 270 e 271, que se referem ao envenenamento, corrupção ou poluição de água potável como delitos contra a saúde pública.

A tutela especial sobre florestas, caça e pesca é tratada, respectivamente,

pelas leis n.ºs. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 5.197, de 3 de janeiro de 1967, e pelo Decreto n.º 221, de 28 de fevereiro de 1967. A poluição do ar e a poluição sonora podem assumir a configuração de contravenções penais (Decreto n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941, arts. 38 e 42).

O revogado Código Penal de 1969 (Decreto n.º 1.004, de 21 de outubro de 1969) previa como delito a poluição de lagos e cursos d'água ou, nos lugares habitados, as praias e a atmosfera, infringindo prescrições legais ou regulamentares federais (art. 303). A Lei n.º 6.016, de 31 de dezembro de 1973, que alterou o Código Penal de 1969, alargou o texto para abranger o mar também como um dos alvos da poluição (art. 300).

Foi através da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispondo sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos, que se outorgou um diploma fundamental e abrangente, caracterizando um sistema nacional de tutela. Embora carente de normas incriminadoras, a Lei n.º 6.938/81 revela as preocupações mais sensíveis com o problema. O mesmo sentido de proteção é destacado em outros diplomas dos anos 80, bastando referir as Leis n.ºs. 6.902, de 27 de abril de 1981 (criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental) e n.º 6.803, de 2 de julho de 1980 (diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição).

A propósito do parcelamento do solo urbano, a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, incorporou uma vasta gama de interesses dependentes do uso racional do solo.

No que concerne ao exercício da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, embora não contenha norma incriminadora relacionada com a agressão direta ao meio ambiente, prevê como delito a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público (art. 10). Trata-se de preceito que ampara o meio ambiente por via oblíqua.

Novos e importantes diplomas penais de proteção ao meio ambiente foram promulgados no final dos anos 80.

Assim, a Lei n.º 7.643, de 18 de dezembro de 1987, proíbe a pesca de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras. E após o advento da Constituição de 5 de outubro de 1988 três importantes leis foram sancionadas: Lei n.º 7.679, de 23 de novembro de 1988, dispondo sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução; Lei n.º 7.804, de 18 de julho de 1989, cuidando dos delitos de poluição, e a Lei n.º 7.802, de 11 de julho de 1989, tratando dos delitos referentes ao uso de agrotóxicos.

A respeito desse último diploma legal, vale salientar as pesquisas de Melo Carvalho, segundo o qual existe cerca de 1,5 milhão de espécies de insetos conhe-

cidas. Destes, apenas 5 mil são consideradas pragas importantes sob o ponto de vista econômico - prejudicam as plantas, animais domésticos ou o homem, também como transmissores de doenças. “Se os insetos não tivessem inimigos naturais, esse número seria muito maior” - diz ele, acrescentando: “É fato notório que alguns inseticidas, além de matar os inimigos das pragas, eliminam também espécies inócuas”. Atualmente, acima de mil defensivos são usados em todo o mundo, com um total de 250 mil toneladas consumidas.

5.4. A proteção ambiental na legislação ordinária

Existe uma vasta gama de diplomas legais referentes à proteção do meio ambiente que, embora não possuindo caráter estritamente penal, sob a ótica da incriminação direta, configuram verdadeira rede de textos gerais de proteção. O seu conhecimento e estudo são indispensáveis ao penalista, a fim de compreender o universo dos assuntos e, conforme o caso, preencher normas penais em branco, existentes no Código Penal e nas leis especiais.

Além dos diplomas já mencionados, vale referir mais os seguintes: Decreto nº 55.795, de 24 de fevereiro de 1965 (Festa anual das árvores); Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966 (incentivos fiscais a empreendimentos florestais); Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (Sistema Nacional de Cadastro Rural); Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio); Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, com as alterações determinadas pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989 (Política Nacional do Meio Ambiente) e Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984 (reservas ecológicas e áreas de relevantes interesse ecológico).

Dentro de tal panorama legislativo, também devem ser incluídas a Lei nº 7.595, de 8 de abril de 1987 (varas agrárias na Justiça Federal); Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama - extinguindo a Secretaria Especial do Meio Ambiente - Sema); e Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989 (Fundo Nacional do Meio Ambiente), e os Decretos nºs 97.631, de 10 de abril de 1989 (Registro de empresas no Ibama); 97.633, de 10 de abril de 1989 (Conselho Nacional de Proteção à Fauna); e 97.634, de 10 de abril de 1989 (controle da produção e da comercialização de substância de risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente).

5.5. O trato da questão da energia nuclear

Ao mesmo tempo que se afigura como a solução energética do futuro próximo, a energia nuclear suscita uma série de questões, pelo perigo que ainda representa desde a sua geração, formas de utilização, até a questão da deposição dos re-

síduos.

A alínea “a” do inciso XXIII do art. 21 da nova Constituição, estabelece que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional. Completando, o art. 22 esclarece que “Compete privativamente à União legislar sobre: ... XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza.”

Já o artigo 225, analisado anteriormente, finaliza sua dicção, como já visto, sentenciando: § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

A Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977, dispôs sobre a responsabilidade civil por danos nucleares, e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares. É nessa Lei que o intérprete encontrará o conceito legal dogmático de dano nuclear, nos seguintes termos:

Artigo 1º - Para os efeitos desta lei, considera-se:

...

VII - dano nuclear, o dano pessoal ou material produzido como resultado direto ou indireto das propriedades radioativas, da sua combinação com as propriedades tóxicas ou com outras características dos materiais nucleares, que se encontrem em instalação nuclear, ou dela procedentes ou a ela enviados;

...

Artigo 3º - Será também considerado dano nuclear o resultante de acidente nuclear combinado com outras causas, quando não se puderem distinguir os danos não-nucleares.

Também é legalmente dano nuclear, nos termos da Lei, o acidente nuclear provocado por material nuclear procedente, ou enviado à instalação nuclear, consoante certas condições legais especificadas (artigo 4º, incisos II e III).

Essa Lei nº 6.453/77 surgiu por necessidade imposta pelo acordo nuclear firmado a 27 de junho de 1975, entre Brasil e Alemanha, e de seu protocolo de implementação dessa mesma data. A Lei nº 6.453/77 define ainda o “acidente nuclear” como “o fato ou sucessão de fatos da mesma origem, que cause danos nucleares” (artigo 1º, inciso VIII).

Cabe assinalar que anteriormente o Brasil firmara convenções internacionais, já vigendo como direito interno, a respeito da proscricção de experiências com armas nucleares na atmosfera, no espaço cósmico, e sob a água (promulgada pelo Decreto nº 58.256, de 26 de abril de 1966), outra a respeito da exploração e uso do espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes (aprovada pelo Decreto Legislativo nº 41, de 2 de outubro de 1968), e outra a respeito do alto-mar (consoante o Decreto Legislativo nº 45, de 15 de outubro de 1968).

Refere-se esta última que “Todo Estado deve tomar medidas para evitar a

poluição dos mares, resultante da imersão de resíduos radioativos, levando em conta as normas e regulamentos elaborados pelos organismos internacionais competentes” (Cf. artigo 25, nº 1, da Convenção das Nações Unidas sobre o Alto-Mar).

A abordagem desse aspecto guarda relação direta com as transformações que deverão ser processadas no próprio universo do Tribunal de Contas da União e de outras EFS. Como é mais provável, pelos riscos desse tipo de energia e pela sua ligação com a segurança nacional, que as futuras usinas permaneçam sob a tutela direta do Estado, é de se supor que constituirão alvo do trabalho fiscalizador do controle externo. No que serão demandados mais e mais conhecimentos técnicos para as avaliações operacionais da área, inclusive em suas relações e efeitos sobre o meio ambiente.

6. A economia do meio ambiente

Costuma-se dividir os estudos econômicos dessa área em dois grupos: a economia dos recursos naturais, em que se estudam o seu uso alternativo, sua exploração, sua conservação e seu eventual esgotamento, e, de outro lado, os problemas ambientais propriamente ditos, cuja importância básica deriva dos altos custos sociais provocados pela poluição. Desnecessário salientar que os dois campos não são totalmente independentes, embora as linhas de análise possam diferenciar-se substancialmente em um e outro caso, e que o estudo de ambos os grupos depende da disponibilidade de informações.

6.1. Sistema de informações ambientais

O Estado pode assumir sua função de proteção do ambiente e dos recursos naturais estimulando mudanças de comportamento social, por meio:

- a) do desenvolvimento de uma cultura que reconheça a importância estratégica do ambiente;
- b) do fortalecimento de um sistema de imposição de normas ambientais e do controle de seu cumprimento; e
- c) da implementação de incentivos e cargas tributárias que induzam um comportamento ambientalmente adequado por parte dos agentes econômicos.

Também o Estado pode ainda utilizar três tipos de estratégias complementares:

- a) estruturando uma política econômica e social que inclua em sua formulação o desenho operativo, executivo e avaliativo sobre o ambiente e o acesso racional aos re-

cursos naturais;

b) aplicando uma política ambiental específica, que incida diretamente no manejo dos serviços ambientais e no uso dos recursos naturais por parte da atividade humana; e

c) implantando e conservando um sistema adequado de informação ambiental.

Em síntese, um sistema de informação ambiental cobre três grandes tipos de informação:

1) Informações sobre elementos que incluem os recursos ambientais e naturais de origem tanto biótica como abiótica. Compreendem três classes:

- Clima (principalmente radiação solar, temperatura, umidade, precipitação e ventos);

- Outros elementos abióticos de suporte, entre os quais se destacam a água, o solo e subsolo (incluindo os recursos minerais) e finalmente o ar e a atmosfera; e

- Os organismos vivos, ou seja, as espécies animais, vegetais e microrganismos.

2) Informações sobre relações que cobrem as múltiplas inter-relações de natureza diversa que existem entre os elementos definidos anteriormente. Os níveis ou graus de densidade, fortaleza e estabilidade dessas relações dão lugar à definição de complexos ecossistêmicos, permitindo formular delimitações territoriais; e

3) Informações sobre agentes e impactos. Relacionam-se com a identificação e classificação de agentes, atividades e setores que usam ou usufruem de diversas maneiras da natureza e do ambiente, ou que produzem diferentes tipos de efeitos ou impactos sobre os diversos componentes dos grupos de informação anteriores.

O desenho desse sistema requer um conjunto amplo de indicadores ambientais que tenham como características básicas: a capacidade de serem expressos em termos contábeis, a relação com a atividade econômica e a possibilidade de valorização em termos monetários.

Em termos do primeiro critério, existem dois grandes blocos de informações estratégicas: um de caráter contábil e outro que não é suscetível de expressar-se em termos de contas. O primeiro tipo se refere a variáveis quantificáveis em termos de acervos e de fluxos que modificam com o tempo e está associada a um território determinado.

Um exemplo dessa informação é a quantidade de madeira extraída dos bosques com destino à indústria de papel, e o efeito da mesma atividade industrial so-

bre o indicador da qualidade das águas onde se depositam os dejetos do processo produtivo.

Outro exemplo seria o da diminuição das áreas de floresta durante um período de tempo determinado. O critério baseia-se no estabelecimento da área ao iniciar o período em questão, a existente ao finalizar dito período, e os fluxos determinados pela extração madeireira, a destruição de parte da floresta e sua regeneração pelo crescimento natural e pelo induzido.

Por outra parte existem informações ambientais de diversas naturezas e de grande complexidade, com uma característica em comum: não são suscetíveis de ser expressas em termos de uma conta, seja por carência de informação ou pelo precário estado de arte nas técnicas de medição de impactos.

Aqui se incluem, por exemplo, a maior parte de informações científicas que explicam o comportamento biofísico dos ecossistemas e algumas informações técnicas sobre os efeitos de substâncias contaminantes contra a saúde e a produtividade.

Um segundo exemplo desse último indicador poderia ser o caso de uma área declarada como zona de reserva natural, porque está ocupada por colonos. Se não se tem informação suficiente sobre as condições demográficas e econômicas da população que ocupa a área, dificilmente se poderão estabelecer as relações entre o comportamento do ativo natural - a reserva - e a atividade econômica dos colonos.

E como último exemplo deste tipo de variável, pode-se citar a perda da diversidade biológica pelo efeito do corte das florestas com fins comerciais. Ainda que seja possível valorizar a madeira empregando como ponto de referência seus preços de mercado, existe grande incerteza sobre o valor econômico real da biodiversidade: por uma parte se desconhece as características próprias das espécies e da diversidade genética contida nos bosques; conseqüentemente, não há clareza sobre a valorização que se pode atribuir a esses recursos, por exemplo no mercado internacional de matérias-primas farmacêuticas.

Com base nisso, o sistema de contabilidade ambiental fica então restrito à informação expressa em termos de contas. Esta inclui tanto elementos estritamente quantitativos, referidos a bens físicos - os recursos naturais - como aspectos qualitativos, desde que suscetíveis de serem expressos em índices de qualidade ambiental - os níveis de contaminação do ar e da água, por exemplo.

7. Noções de contabilidade ambiental

Não são poucas as dificuldades para se gerar informações sistemáticas sobre o meio ambiente, base do que se pretenda ter como contabilidade ambiental. Isto requer um esforço multidisciplinar, envolvendo elementos das ciências naturais, da economia, da sociologia, da demografia e da estatística com o objetivo de:

- a) estabelecer as bases para uma mensuração adequada dos impactos de fenômenos naturais e das atividades humanas sobre o meio ambiente, e o deste sobre as condições de vida do homem;
- b) referir-se tanto ao meio ambiente natural, isto é, ao ar, à água, ao solo, etc. - como ao ambiente construído pela mão humana, incluindo aí os locais de residência e de trabalho, bem como outros aspectos da fixação do homem no espaço e do desenvolvimento de suas atividades, e
- c) fornecer informações e síntese de dados relevantes à formação de estratégias que privilegiem o desenvolvimento sustentável e de políticas sócio-econômicas e ambientais integradas e coerentes.

A análise de Georgescu-Roegen (1966 a 1977) sugere uma maneira de fazer isso. Este autor chamou a atenção para a visão parcial da análise econômica convencional, que concentra suas atenções exclusivamente sobre os processos de produção e de consumo, como se os impactos destes se esgotassem inteiramente dentro dos limites do sistema econômico, pouco tendo a ver com o sistema mais amplo no qual este se insere.

Para ele, a análise econômica trata, de forma superficial, o fato de que o processo produtivo depende, fundamentalmente, de materiais ordenados e de energia livre encontrados na natureza, e que são apropriados e transformados, originando bens e serviços para consumo - imediato ou diferido; e o fato de que os processos de produção e de consumo geram rejeitos e resíduos que, em essência, são matéria e energia degradados ou dissipados.

Sua proposta inclui uma etapa anterior da disponibilidade e apropriação de recursos naturais (energia livre e materiais ordenados) e uma etapa posterior, de geração e disposição de rejeitos (energia dissipada e materiais degradados).

Entretanto, não é simples introduzir em um modelo essas duas etapas. Para tal, são necessárias análises transdisciplinares e não se pode pretender reduzir tudo a valores pecuniários. Além disso, ela requer que se abandone o enfoque de tipo aduaneiro, comum à análise econômica convencional, que considera o território como um espaço amorfo, no qual se desenvolvem as atividades de produção e de consumo.

Naquele espaço ingressam elementos de outros sistemas, como se fossem mercadorias vindas do exterior, e dele saem os rejeitos e resíduos, como se algo fora do sistema os absorvesse sem maiores conseqüências. Além disso, a análise se desenvolve como se o sistema estivesse em permanente equilíbrio. No modelo proposto, será essencial que se considere o território como suporte físico concreto, do qual não se pode abstrair os recursos nem os rejeitos.

7.1. Integração da dimensão ambiental ao sistema de contas nacional

Os principais objetivos que esse processo deve assumir são:

- I) identificar o gasto público e privado em assuntos relacionados com o ambiente;
- II) melhorar os registros de produção e ingresso derivados da exploração produtiva dos recursos naturais;
- III) medir o volume dos ativos naturais disponíveis no país, sua evolução como resultado da atividade produtiva e, quando for possível, sua valorização econômica; e
- IV) incorporar ao sistema contábil os indicadores de qualidade do ambiente e suas modificações derivadas, entre outras causas, da atividade econômica.

Como deficiência do atual Sistema de Contas Nacionais - SCN, Charles Curt Muetler cita justamente que aquele não registra as mudanças na qualidade do meio ambiente provocadas pela ação humana, nem a redução ou esgotamento das reservas de recursos naturais não-renováveis, ou os danos causados a recursos renováveis por exploração predatória. Conseqüentemente, o sistema gera indicadores inconsistentes do ponto de vista da sustentabilidade do desenvolvimento. Seguem-se alguns exemplos:

- o Produto Interno Bruto (PIB) aumenta quando a produção de um país cresce às custas de redução nos seus estoques de recursos naturais;
- um surto de expansão da atividade econômica faz crescer o PIB e, simultaneamente, a degradação ambiental, com custos que geralmente não são registrados;
- os custos resultantes dos danos à saúde humana, causados por aumento da poluição, decorrentes da expansão econômica, geram um incremento do PIB. Aumentos de gastos em médicos, remédios e hospitais provocados pelo aumento de poluição são considerados elevação de bem-estar social;
- aumentos dos gastos no controle da poluição e na regeneração ambiental provocam aumentos no PIB;
- o desmatamento realizado na Amazônia por empreendimentos agropecuários incentivados, com forte destruição de patrimônio natural, é atividade de investimentos e, portanto, contribui para o PIB, mesmo se no futuro esses empreendimentos pouco produzirem. O SCN não computa a perda de patrimônio natural ocasionada por tais ações; e
- uma melhoria passageira de consumo e de bem-estar pode ser conseguida às custas do sacrifício do consumo e bem-estar futuros, mas o SCN não emitirá sinais a respeito.

Em suma, um país pode “crescer” com base em rápida exaustão de suas reservas minerais, ou mediante exploração destrutiva de seus recursos naturais reno-

váveis, sem que isso seja captado pelo SCN, não obstante os impactos negativos dessa forma de “crescimento” sobre a evolução futura da economia. Toda essa concepção necessita, portanto, ser reformulada quando se adota o conceito da contabilidade ambiental.

Para Naredo, o âmbito da economia é toda a biosfera e o conjunto de recursos de todos os tipos, sejam eles valorados ou não. O enfoque econômico convencional, por sua vez, considera apenas uma pequena parte desse todo - a produção de bens e serviços reais, e o seu consumo, presente ou diferido. Não se colocam problemas de esgotamento de recursos naturais e de poluição ambiental. Não se estabelece nenhuma relação entre o sistema econômico e o meio ambiente.

Ao se ignorarem as inter-relações da economia com o meio ambiente, a tendência é a de supor que, no domínio das ações de produção e de consumo, qualquer coisa pode ser feita, desde que não haja no estoque de recursos produtivos fabricados pelo homem. É como se o sistema econômico fosse independente do ecossistema.

Cabe portanto reiterar que, para fornecer indicadores apropriados a avaliações da sustentabilidade do desenvolvimento, é fundamental que se modifique a análise econômica convencional.

Para Richard Norgaard, um outro problema estaria na determinação dos valores, em termos sociais, dos elementos ambientais. A lógica do SCN requer que estes sejam expressos em termos monetários, calculados com base em transações de mercado, e isto cria uma dificuldade de avaliação direta e de mensuração dos dobramentos da utilidade dos bens naturais e dos efeitos de sua destruição, já que o ambiente natural é freqüentemente guiado por mecanismos ainda não inteiramente identificados.

Charles Curt Muetler volta a frisar que, se na avaliação da evolução de uma economia, os indicadores atuais do SCN forem empregados isoladamente, como termômetros de desenvolvimento e de melhoria de bem-estar social, ignoradas outras estatísticas e informações, o resultado será claramente deficiente.

Salah El Serafy reconhece que, mesmo depois de completadas as necessárias revisões dos atuais SCN e da criação do sistema de contas ambientais, muito ainda restará a ser feito na área das estatísticas e informações ambientais, dentro e fora do sistema de contas nacionais.

Concorda aquele mesmo estudioso que os atuais avanços são parciais, representando passo modesto, mas recomenda enfaticamente que o novo esquema seja introduzido sem demora, deixando para aperfeiçoá-lo à medida que se ganhe experiência e que se aprofunde a compreensão das inter-relações entre a economia e o meio ambiente.

7.2. A revisão dos Sistemas de Contas Nacionais - SCN

As contas nacionais estabelecidas nos distintos países, sob as orientações metodológicas formuladas pelas Nações Unidas, desde 1947, cumprem a função de registrar *ex post* a evolução da atividade econômica nacional. Em termos conceituais estão desenhadas para registrar a produção, o consumo, a poupança, o investimento, as relações comerciais com o exterior e as inter-relações entre distintos setores geradores de bens e serviços.

Os sistemas de contabilidade econômica nacional constituem ademais - pelo menos por um momento - o esforço mais consolidado para registrar as transações econômicas que têm lugar durante um período determinado entre as empresas, as famílias e o governo, dentro do território de um país com o resto do mundo.

Com base nessa metodologia, uma parte importante de informações econômicas relacionadas com o ambiente se encontra com efeito envolvida no atual Sistema de Contas Nacionais, a saber:

- a) a produção de instrumentos, maquinaria, equipamentos e matérias-primas destinados a prevenir os danos ambientais;
- b) o consumo por parte das empresas, das famílias e do governo, de bens e serviços para se proteger da deterioração ambiental ou para evitá-la; e
- c) o investimento em obras de infra-estrutura orientadas para proteção e recuperação do patrimônio natural.

Todos esses gastos - tanto do setor público como do setor privado - orientados ao consumo e ao investimento em aspectos relacionados com a proteção do ambiente, com a preservação dos efeitos negativos (derivados da baixa qualidade ambiental), ou com a recuperação dos danos já causados, constituem desdobramentos ambientais contemplados pela contabilidade nacional atual.

Não obstante, o atual sistema apresenta aquela informação de maneira agregada, de tal forma que é impossível identificar sua relação com determinado gasto relativo às condições ambientais.

Por outro lado, parte dos recursos da produção - leia-se extração - dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, também está contemplada no Sistema de Contas Nacionais, embora nem sempre seja fácil identificá-los, pois para muitos desses recursos a informação disponível é bastante deficiente.

Uma das principais razões para que aconteça o fenômeno acima descrito é o caráter informal, em muitos casos clandestino, como se desenvolvem os processos de exploração. Exemplos claros desta situação são boa parte das extrações madeireiras, a pesquisa e a lavra de alguns minerais e em geral a exportação de espécies silvestres.

Um último aspecto de especial relevância se refere à omissão nas Contas Nacionais de todo registro relativo à contabilização dos inventários de recursos

naturais e a muitos dos fenômenos que explicam as alterações nesses inventários num período determinado.

Em geral não se registram os processos de degradação e restauração que afetam ditos recursos, nem o crescimento vegetativo natural e induzido da flora e da fauna, nem a descoberta de novos recursos minerais e de combustíveis fósseis, nem a destruição de recursos naturais como resultado de desastres naturais (incêndios, inundações) ou gerados pelo homem (guerra, terrorismo).

Objetivando produzir indicadores apropriados para avaliações da evolução da economia, sob o prisma do desenvolvimento sustentável, foi construído em 1993, depois de largos anos de debates internacionais, uma nova metodologia para revisão do Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas (SCN-UN) - que fornece recomendações aos países, sobre a metodologia de cálculo das contas nacionais - um conjunto de contas ambientais, a ser conectado ao corpo principal do sistema vigente.

A última revisão do SCN fora finalizada em 1968. Houve forte resistência do “establishment” das contas nacionais, mesmo depois do empenho decidido de um grupo de técnicos, sob o patrocínio do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente (PNUMA) e com a participação do Escritório de Estatística das Nações Unidas.

A metodologia proposta sugere a criação de contas satélites que permitam maiores graus de liberdade na experimentação de procedimentos de incorporação do capital natural ao sistema contábil e suas relações com o comportamento da economia do país.

Seguem-se algumas características básicas do sistema de contas ambientais proposto pela ONU em 1993.

Esse sistema pode ser um referencial reflexivo desde já para as Entidades Fiscalizadoras Superiores que, como o TCU, estão ou estarão, em futuro breve, envolvidas efetivamente com a questão da auditoria do meio ambiente e com o exame das contas ambientais.

7.2.1. Registros de variações no patrimônio natural

a) parte de um levantamento detalhado do patrimônio de recursos naturais, registrando, no início e no fim de cada ano, as magnitudes físicas e o seu valor estimado. Com isto seria possível medir as reduções no valor desse patrimônio, causadas pelo seu uso no processo de produção e de consumo, bem como os incrementos possibilitados pela regeneração ou crescimento vegetativo de recursos naturais renováveis, e pela “descoberta” ou adição de novas reservas de recursos naturais;

b) estabelece ligação entre os fluxos de usos de recursos naturais e os seus estoques, partes que são do patrimônio físico do país; e

c) parte do ponto feito por Naredo, de que o conjunto de recursos naturais disponíveis de um país é muito maior que o conjunto de recursos apropriados e usados em um dado momento.

Ademais, contém um sistema de registros da transferência de ativos, do patrimônio ambiental para o patrimônio econômico. Como elementos centrais, esses registros assinalam as variações negativas (aqui englobadas na expressão genérica “custo ambiental”) e as variações positivas, representadas por novas descobertas de recursos naturais antes não catalogados.

Em todos os casos, quer se trate do registro de recursos degradados ou explorados, de novos recursos descobertos, ou ainda dos recursos atuais disponíveis, faz-se necessário dispor de metodologias de valoração de tais recursos.

7.2.2. Custos ambientais

Na apuração de custos ambientais lida-se basicamente com dois grupos, a saber: custos de depleção de recursos naturais e custos dos impactos ambientais.

a) Custos de depleção de recursos naturais

O termo depleção é empregado aqui para significar redução na disponibilidade de recursos naturais. A de recursos naturais não renováveis ocorre, de forma óbvia, no setor de mineração. Por outro lado, novas descobertas de recursos minerais representam adições ao patrimônio econômico do país; o mesmo acontece com a incorporação de novas terras à agricultura em áreas de fronteira agrícola.

Já o uso destrutivo do solo e da agricultura origina depleção. Uma outra forma de depleção é que resulta da exploração destrutiva de recursos naturais renováveis. Executadas racionalmente, as atividades de pesca ou de extração da madeira de florestas nativas, por exemplo, não esgotam recursos naturais, não há depleção.

Algo semelhante pode ocorrer com o uso de água e com outros recursos potencialmente renováveis. Por outro lado, uma exploração destrutiva, impedindo que esses recursos se regenerem, causa depleção.

b) Custos dos impactos ambientais

São custos resultantes, tanto de atividade de proteção ambiental, como os decorrentes de danos específicos causados pela poluição ou por outras formas de degradação. As atividades de produção e de consumo dão origem a várias formas de degradação ambiental. Isso ocorre, por exemplo, com as ações de poluição do ar, da água e dos solos nas sociedades modernas.

O setor de mineração, por exemplo, além de produzir depleção de recursos

naturais, gera degradação. No novo SCN proposto, os custos reais ou potenciais de recuperação, desse tipo de degradação, são computados e incluídos como parte dos custos ambientais produzidos pelo setor de mineração. Algo semelhante ocorre com a degradação específica de cada um dos outros setores produtivos.

Embora, por convenção, as famílias não produzam bens e serviços, elas também “produzem” degradação, com a disposição irregular do lixo e de entulhos, a queima de certos combustíveis e rejeitos e com o uso de veículos que geram emissões nocivas à atmosfera, entre outras formas de poluição.

A própria natureza, mediante cataclismos e outros distúrbios, provoca, além de degradação ambiental, destruição do patrimônio econômico. E o sistema de contas ambientais deverá estar capacitado a registrar também esses impactos econômicos sobre o meio ambiente.

7.2.3. Metodologias de valoração dos recursos naturais

Este capítulo apresenta os enfoques teóricos que fundamentam os métodos de valoração dos recursos naturais.

a) Enfoque dos gastos preventivos ou defensivos

A identificação do gasto em proteção, prevenção de danos e recuperação dos danos ambientais tem um duplo objetivo. Por uma parte, constituem um indicador de nível de preocupação do governo com a qualidade do ambiente: maior gasto, maior interesse na preservação ambiental.

Por outra parte, desde o ponto de vista conceitual, a identificação do gasto em proteção ambiental pode contribuir para solucionar o problema de valoração econômica da qualidade ambiental. Ao representar um valor efetivamente pago para evitar um dano ambiental, expressa diretamente uma disponibilidade a pagar para evitar esse dano.

Em outras palavras, se o governo gastou certa quantia em dinheiro para prevenir ou mitigar um dano ambiental, isto significa hipoteticamente que o dano prevenido tem um valor maior - ou pelo menos igual - ao valor efetivamente pago para preveni-lo ou corrigi-lo. Quer dizer, essa variável expressa uma valoração social e governamental da qualidade do ambiente.

Com base nesse indicador, poder-se-ia avançar na valoração econômica de muitos componentes ambientais que não estão no mercado. Com efeito, é difícil estabelecer um valor econômico definitivo para a qualidade de um recurso ambiental sem mercado, tal como o ar, por exemplo.

Sem embargo, se alguns setores da sociedade ou o próprio governo pagam certas somas por proteger a qualidade do ar, isto indica que a qualidade deste recurso ambiental tem um valor pelo menos igual à soma paga por protegê-lo. Ainda

que esta cifra não expresse a totalidade do valor social da qualidade do ar, pelo menos indica que seu valor nunca estará abaixo da cifra ali representada.

b) Enfoque dos preços implícitos

Este enfoque parte de considerar que muitos bens não transacionáveis nos mercados, entre os quais se encontram os recursos ambientais, têm substitutos ou complementos. A valoração decorre então de analogia com um conjunto de curvas de demanda por cada um dos bens substitutos ou complementares.

c) Enfoque da depreciação derivada

Este método deriva do enfoque descrito anteriormente. Só que neste caso as relações de substituíbilidade entre os bens se definem em forma direta do fluxo de benefícios econômicos de sua apropriação e uso.

Assim, por exemplo, num aumento da contaminação atmosférica em uma zona residencial, a base para calcular o valor ambiental seria, pelo método do preço implícito, a estimativa de gasto para a reversão da qualidade do ar. Já pelo método da depreciação derivada seria o total das reduções do valor comercial das moradias, causadas pela contaminação.

d) Enfoque dos preços hedônicos

O valor de certos recursos do meio ambiente que oferecem diversas oportunidades de recreação, pode calcular-se mediante o comportamento da demanda por bens e serviços indispensáveis para aproveitar as oportunidades recreativas dos recursos ambientais.

Com base na frequência das visitas e nos respectivos gastos de viagem das famílias, infere-se a demanda por cada local de recreação, com base na qual se estima o excedente econômico correspondente. Este excedente representaria o custo ambiental da contaminação do lugar, ou os benefícios que poderiam gerar as ações de mitigação correspondentes.

Em vista de que os benefícios podem derivar-se de atividades diversas que um mesmo lugar oferece, é importante conhecer a taxa de alteração dos benefícios dos distintos grupos, quando se afetam os preços e as quantidades dos recursos naturais envolvidos na atividade recreativa.

Assim por exemplo, se um lago contaminado se descontamina, os benefícios desta ação se distribuem desigualmente, dependendo da disponibilidade a pagar, de cada grupo, por desfrutar as atividades adicionais que agora permite a água limpa. Esta disponibilidade a pagar dependerá tanto dos “hábitos” de recreação do respectivo grupo de ingresso, como das preferências pelos bens substitutos (lugares alternativos) à disposição de cada grupo de ingresso.

e) Enfoque do piso salarial de risco

Em economias com mercados de trabalho altamente competitivos, o piso salarial requerido para induzir um trabalhador a aceitar uma ocupação de maior risco, pode ser interpretada como a disponibilidade para aceitar reduções de segurança e de longevidade.

Assim, os riscos derivados do trabalho em locais ambientalmente degradados são a base para estimar o que os trabalhadores estariam dispostos a receber por tolerar tal degradação. O valor adicional pago nessas condições forneceria o parâmetro para valorização do ambiente sadio.

f) Enfoque da valorização experimental contingente

Esse enfoque tem por objetivo a construção de um “mercado hipotético” das alterações na oferta de bens e serviços ambientais. Tal mercado se constrói mediante consultas a indivíduos relevantes sobre o que estariam dispostos a pagar pela conservação de um recurso ambiental, ou por melhoras na qualidade ambiental.

Os instrumentos mais freqüentes de coleta de dados são os questionários estruturados em vários módulos, um dos quais se concentra em indagar sobre as preferências do entrevistado em relação aos recursos naturais questionados. Os módulos restantes se ocupam de aspectos sócio-econômicos e demográficos dos entrevistados. A análise da média das respostas sinaliza para um valor aproximado dos recursos naturais analisados.

g) Enfoque da alteração da produtividade

Os impactos ambientais podem afetar a produção e a produtividade em distintos setores da economia. A produtividade do solo agrícola diminuiu pela ação da chuva ácida e pela erosão. Pelo contrário, a produtividade se recupera, e poderia aumentar, se os processos anteriores se corrigissem. Em ambos os casos, as alterações na produção avaliadas aos preços de mercado, representa o custo da contaminação ou o benefício de sua mitigação e controle.

h) Enfoque da perda de receitas por danos à saúde

Por esse enfoque, a valorização se logra mediante o total dos gastos médicos efetuados e das receitas não geradas, devido a incapacidade laboral ou a morte prematura, atribuídas a uma ou algumas causas degradadoras numa certa região. Com base na mesma informação, é possível medir os benefícios (gastos evitados) de uma medida de controle.

i) Enfoque do projeto sombra

O gasto potencial necessário para restaurar, e substituir em outro lugar, um

bem ou serviço ambiental afetado por uma intervenção antrópica pode ser utilizado como aproximação do respectivo valor do ambiente original.

7.3. A fórmula do Produto Interno Bruto Sustentável

Nessa nova realidade propõe-se o Produto Interno Bruto Sustentável (PIBS). O PIBS é igual à demanda final ajustada; ou seja, é igual a soma do consumo ajustado das famílias e do governo, com a acumulação de capital fixo, a variação de estoques e as exportações, menos as importações e menos a soma algébrica do valor da destruição de patrimônio econômico (valor dos recursos ambientais transferidos para a esfera econômica para serem acumulados ou destruídos; valor do incremento líquido do patrimônio não-renovável do solo e do subsolo e, finalmente, valor do patrimônio econômico retomado pelo meio ambiente na forma de prejuízos causados por cataclismos).

Simulações revelam que o valor do produto é bem mais modesto quando se consideram os custos ambientais da atividade econômica e os danos impostos pela própria natureza ao patrimônio econômico. Os dados de produto obtidos sem tomar em conta os custos ambientais distorcem, portanto, as avaliações da evolução da economia neles apoiadas, do ponto de vista do desenvolvimento sustentável.

7.4. Os indicadores ambientais

Até que se chegue a um consenso sobre a moldura conceitual e se possa criar estatísticas mais poderosas e sofisticadas, os indicadores ambientais terão o importante papel de fornecer elementos para acompanhamentos sistemáticos das condições do meio ambiente de um país ou de uma região.

Numa evolução sensível, o Canadá - um dos países de vanguarda na área das estatísticas do meio ambiente - criou e divulga sistematicamente um conjunto de indicadores ambientais, produzidos num esforço integrado de suas organizações federais, *Statistics Canada* e *Environment Canada*.

Outros países industrializados coletam também sistematicamente uma grande quantidade de dados e informações sobre o meio ambiente. O grupo de usuários dessas informações é amplo e diversificado. Dele fazem parte várias instituições e entidades às quais cabe decidir sobre políticas ambientais, instituições de pesquisa, estabelecimentos de ensino, órgãos de comunicação e entidades civis diversas (as ONGs), além de parcela crescente do público leigo.

Um exemplo de indicador obtido nessa área é o Índice de Poluição do Ar, divulgado ordinariamente no Canadá. Dados detalhados de emissão de partículas, de hidrocarbonos e de óxidos de nitrogênio à atmosfera são combinados em um ín-

dice único que traduz as condições do ar atmosférico, permitindo ao público acompanhar a evolução da poluição.

Outro indicador é a emissão para a atmosfera, num dado período de tempo, do dióxido de enxofre gerado a partir de todas as fontes, tanto estacionárias como móveis. Essa variável traduz as condições da poluição ambiental em um dado território.

Além dos cuidados técnicos necessários à sua obtenção, é preciso que um indicador ambiental apresente as seguintes características:

- a) a de atender de forma adequada às necessidades de informações relativas à condição ambiental para a qual foi criado;
- b) a de contar com o consenso dos usuários a respeito da sua eficácia em exprimir a situação ambiental para a qual foi estabelecido. Antes que se comece a desenvolver um indicador, é importante, pois, que se definam claramente os seus usuários e que se estabeleçam os propósitos para os quais será empregado;
- c) a de manter, no tempo, a capacidade de refletir a condição ambiental para cuja descrição foi criado. A fim de garantir a comparabilidade da série temporal de um indicador, ele deve ser suficientemente robusto para evitar mudanças conceituais e de forma de cálculo significantes ao longo do tempo;
- d) a de ser compreensível. É importante que se evitem esquemas muito ambiciosos, do tipo do indicador único. Conforme argumenta K. Hamilton, um indicador só é significativo para sistemas que são amplamente compreendidos. É necessário que se considerem, também, os já mencionados problemas de agregação.

A seguir, relacionaremos os principais indicadores ambientais sugeridos pela Conferência de Estatísticos Europeus, tendo em vista as necessidades dos países da região:

- A. Indicadores de mudança no uso da terra.
- B. Produção de formas primárias de energia.
- C. Retirada total de água por habitante.
- D. Indicadores de danos às florestas.
- E. Indicadores de poluição do ar.
- F. Concentração de poluentes no ar em grandes aglomerações urbanas.
- G. Geração de resíduos sólidos.
- H. Depósitos ácidos úmidos.
- I. Indicadores de áreas protegidas.

7.5. Os demonstrativos contábeis do futuro

O pensamento clássico e seqüencial de que o lucro gera emprego, que gera renda, que gera prosperidade e que gera bem-estar, está, como vimos, entrando numa rota de falência. O lucro, como alguns estudiosos têm demonstrado, não gera necessariamente qualidade de vida. Aliás, muitas vezes ocorre o contrário. E o agente econômico que tinha como sua bíblia a irrestrita acumulação de capital pode estar deixando de ser um exemplo modelar do sucesso para se transformar no vilão da história.

Enquanto a contabilidade, tradicionalmente, se preocupa com a avaliação dos ativos ao custo, o mundo está deparando com alguns ativos que ainda não têm critério de mensuração, tais como a qualidade do ar, dos rios e do meio ambiente que cerca uma empresa.

Tudo isso acaba representando ativos para o ser humano, e as ciências contábeis ainda não conseguiram definir um critério metodológico racional de valorização desses ativos. São ativos externos às instituições, mas que podem ser afetados diretamente por ela.

Algumas agências, em nível mundial, já estão estudando a viabilidade da “Contabilidade Ambiental” ou “*Green Accounting*”.

No painel de debates promovido na ONU, durante a 9ª Sessão do “Grupo de Trabalho Intergovernamental de Especialistas em Padrões Internacionais de Contabilidade e Divulgação de Informações”, realizada no período de 04 a 15 de março de 1991, em Nova Iorque (EUA), foram apresentados estudos sobre o conteúdo e a forma de que deve revestir-se a divulgação das informações sobre as medidas relacionadas com a proteção ambiental, mediante utilização do instrumental da Contabilidade.

Destacaram-se, entre outras, as recomendações quanto à identificação clara das contas relacionadas com a proteção ambiental, inclusive nas contas nacionais do país, gastos defensivos e responsabilidades contingentes com a limpeza de áreas poluídas e poluentes.

A meta final é acompanhar os recursos florestais, agrícolas e de pesca, e também os intangíveis, como a biodiversidade e o bem-estar humano, convencendo todas as entidades públicas ou privadas a divulgarem, nas suas demonstrações contábeis periódicas, os investimentos, gastos e iniciativas que visem à proteção do meio ambiente, combate à poluição, ações preventivas e corretivas, e demais aplicações de recursos humanos e materiais, de modo a assegurar o desenvolvimento sustentado, tese maior da preocupação ecológica.

Devemos então chamar a atenção para a expectativa de que a contabilidade se transforme num instrumento de prevenção aos danos do meio ambiente. A questão é definir até que ponto os demonstrativos financeiros e suas correspondentes notas explicativas, que normalmente reportam o realizado, permitiriam à comuni-

dade ou ao governo antecipar o dano ecológico.

É plausível, no futuro breve, que haja a divulgação compulsória pelas empresas, no relatório de administração, de um capítulo para o esclarecimento dos seus ativos e passivos ecológicos.

Há o exemplo da tese da obrigatoriedade de contabilização dos subsídios, defendida por algumas correntes, que consideraria os danos ao meio ambiente como um custo negativo para toda a sociedade, sendo, portanto, passível de obrigatoriedade da sua demonstração contábil. Uma empresa que registrou US\$ 100 milhões de ativo financeiro, por exemplo, seria, eventualmente, obrigada a demonstrar que poluiu algo em torno de US\$ 200 milhões.

8. Auditoria ambiental

Também conhecida como auditoria ecológica, auditoria verde ou ecoauditoria, de maneira genérica, a auditoria ambiental pode ser entendida, ora como um instrumento de aferição dos resultados das políticas de proteção ambiental, ora de avaliação dos riscos potenciais de certos projetos, ora de constatação do cumprimento das leis e normas ambientais por parte de agentes públicos e privados, ora ainda do exame da gestão econômico-financeira envolvida nessa área.

Sabe-se que uma enorme soma de recursos, públicos e privados, está sendo dirigida hoje para prevenção ou reparação de danos ao meio ambiente. Esses recursos, que são carreados sob a forma de financiamentos, seguros, conversões de dívida e diversas outras expressões da engenharia financeira, clamam por auditorias para verificação do grau de correção do seu destino.

Prevê-se que o papel do auditor ecológico não será muito diferente da sua função tradicional. Ele terá acesso às informações, verificará a veracidade delas e a adequação dos fatos e das filosofias adotadas pelas instituições e governos em relação ao meio ambiente, ora verificando o cumprimento da legislação, ora avaliando a eficácia de comportamentos conservacionistas voluntários.

Em outras palavras, será competência do auditor verificar, através de um processo formal, o cumprimento das normas estabelecidas, mas também, por meio de análises, digamos heterodoxas, observar aspectos igualmente importantes que não se traduzem em normas escritas. Nessa área, mais que em qualquer outra, será necessário a prática das auditorias preventivas, capazes de identificar cada problema antes que ele ocorra.

Essa auditoria precisará de normas, critérios e demonstrativos definidos. O auditor deverá conhecer os insumos e exsumos alvos de sua fiscalização, além de ter conhecimento de tecnologias antipoluentes adotadas em outras partes do mundo em atividades similares a que está auditando.

As auditorias ambientais, como forma de controle independente, têm como

um dos fundamentos chamar a atenção sobre recursos naturais que merecem especial cuidado, alertando os responsáveis sobre eventuais problemas futuros.

Nos países que já executam esse tipo de controle, observa-se que uma primeira e evidente consequência é a evolução do sentimento de proteção do meio ambiente. Seguem-se a obediência até voluntária das empresas e da sociedade, em relação às leis e decretos locais, regionais e nacionais.

A proteção ambiental passa então a ser encarada como uma questão estratégica para as gerações atuais e futuras, já que a saúde e a vida passam a ser vistas como o maior patrimônio da sociedade.

Outros objetivos da auditoria ambiental são:

- propor as melhores alternativas para articular as contas ambientais ao sistema de contas nacionais, por meio da valoração dos recursos naturais em unidades monetárias;
- desenvolver indicadores de qualidade sobre o estado dos recursos naturais e o meio ambiente;
- contribuir no direcionamento dos recursos técnicos e financeiros necessários para realizar os diferentes projetos e estudos ambientais;
- promover um amplo consenso interinstitucional em torno do processo de desenho e implementação das contas ambientais;
- quantificar vantagens e desvantagens de grandes projetos, alguns realizados com recursos ou incentivos públicos, descrevendo os efeitos que afetam o meio ambiente e a própria sociedade; e
- auxiliar, com informações e análises idôneas, o processo público de tomada de decisões e para implementar políticas ambientais preventivas.

Os controles que deve exercer um auditor ambiental são:

- financeiro;
- de legalidade; e
- de gestão ou de resultados.

Suas formas de aplicação podem ser:

- física ou primária; e
- documental ou secundária.

8.1. precedentes da auditoria ambiental

Podemos afirmar que as preocupações políticas com o meio ambiente surgiram a partir de 1970 na Europa, o que ficou coroado com a Conferência de Estocolmo sobre meio ambiente. O conceito de auditoria ambiental apareceu nos Estados Unidos, no final dos anos 70, como instrumento de pressão social sobre as atividades poluentes da iniciativa privada.

A Holanda, através de sua Câmara de Comércio Internacional, iniciou a partir de 1989, após a chamada Declaração de Haia, estudos no sentido de acompanhar as atividades poluentes das empresas.

Seguindo a cronologia, em março de 1989, reunidos em Bruxelas, os Ministros do Meio Ambiente da Comunidade Européia adotaram acordo para proteção da camada de ozônio, comprometendo-se a reduzir a produção e o consumo de cloro-fluorcarbonos em até 85% até o final do século XX.

A partir dali, uma série de medidas nacionais ou multinacionais trataram da questão dos resíduos industriais e urbanos, poluição atmosférica, emissão de veículos, proibição de compra de espécies animais em extinção, dentre outras. Na II Conferência Mundial da Indústria sobre Gerenciamento Ambiental (1991), na Holanda, as maiores empresas internacionais concordaram em utilizar o mesmo critério ambiental em qualquer lugar do mundo, no qual operassem.

Certamente, esse fato influenciou a que, em março de 1992, o Conselho da Comunidade Européia começasse a discutir uma proposta de regulamento ambiental, a partir da harmonização das diferentes legislações dos países-membros, caracterizado também pela adesão voluntária das empresas industriais, com vistas à redução dos níveis de poluição ambiental. Tal documento foi aprovado em janeiro de 1993, com vigência a partir de julho de 1994.

Pelo regulamento, as empresas se comprometem a contratar especialistas em impacto ambiental para inspecionar suas atividades e colocar seus relatórios à disposição do público.

Naqueles relatórios devem constar a descrição precisa das atividades da empresa, a explicação dos problemas ambientais relacionados com suas atividades, o grau de emissão de poluentes, o volume de produção de resíduos contaminantes ou não-degradáveis, o consumo de matéria-prima, energia e água, a descrição de suas políticas, programas e objetivos ambientais, bem como a avaliação dos resultados obtidos pelos dispositivos de proteção ambiental aplicados.

A periodicidade dessas auditorias ambientais, no caso da Comunidade Européia, varia de um a três anos, de acordo com a importância ou urgência dos problemas detectados, do alcance e da complexidade das atividades desenvolvidas, do volume de emissões poluentes e do histórico de problemas ambientais anteriormente registrados.

No que pese seu caráter voluntário, a adesão aos regulamentos de proteção

ambiental tem sido na Europa um fator de transparência e credibilidade das empresas, com reflexos sobre a opinião e o comportamento da clientela, passando assim quase a uma obrigação social inquestionável.

Embora reconhecendo que o tema está há relativamente pouco tempo na pauta das discussões globais, não se pode igualmente deixar de perceber, por um lado, em quase todos os países do mundo, uma volumosa legislação e regulamentação sobre proteção ambiental e, por outro lado, paradoxalmente, a ineficácia ou até inexistência de medidas para a exigência, vigilância ou inspeção do seu cumprimento.

A auditoria ambiental, a exemplo da auditoria tradicional, decorre do direito que tem a sociedade de receber informações e certificar-se da boa gestão governamental, não só na preservação do patrimônio ambiental coletivo, como no correto uso dos dinheiros e interesses públicos envolvidos com essa questão.

Sendo a gestão ambiental (em termos de proteção do patrimônio natural e de uso de recursos destinados a esse mister) uma tarefa de Estado, está ela sujeita não só à fiscalização do controle interno, como também do controle externo, como mandatário que é do Poder Legislativo para acompanhar o desempenho governamental.

8.2. A auditoria ambiental na Colômbia

Em muitos países do mundo atual, a intervenção da Entidade Fiscalizadora Superior no âmbito do patrimônio ecológico tem sido uma constante. Entre tantas riquezas cuja vigilância é envolvida nesse mister, podemos destacar o problema da biodiversidade que representa não só um patrimônio insubstituível, mas uma fonte de compromissos nacionais e internacionais.

Em países como a Colômbia, podemos verificar um avanço referencial para todo o mundo nessa questão. A história daquele país mostra que já no começo do século XIX Simon Bolívar preocupava-se com a defesa do meio ambiente, adotando legislação específica sobre reflorestamento de margens de mananciais, regulamentação da exploração de madeira, proteção a espécies animais e vegetais ameaçadas pela exploração predatória e demarcação de reservas indígenas e ecológicas (florestais e marinhas).

A preocupação ambiental e as ligações do tema com o controle externo adquiriram sua máxima expressão naquele país a partir da Constituição Política de 1991, que dedicou mais de 40 artigos às questões da qualidade de vida, da conservação ambiental, do desenvolvimento auto-sustentável e da contabilidade ecológica.

Destacam-se daquele diploma legal a consagração do direito ao ambiente saudável (art. 79), a inclusão do saneamento ambiental como base para o melhora-

mento da qualidade de vida da população e, portanto, como objetivo fundamental do Estado (art. 366) e a obrigação da entidade fiscalizadora no sentido de “apresentar ao Congresso da República um informe anual sobre o estado dos recursos naturais e do ambiente” e de “manter-se informada e informante do estado dos recursos naturais e do ambiente” (art. 268).

Também naquele país têm sido temas constantes dos planos de governos e, por conseguinte, áreas de fiscalização da EFS, as plataformas de:

- a) gerar alternativas econômicas, ecologicamente sustentáveis e socialmente aceitas para o uso dos recursos naturais;
- b) preservar e conservar os recursos naturais tutelados, explorando racionalmente os renováveis e reabilitando os degradados;
- c) prevenir, minimizar e corrigir o impacto ambiental de atividades que possam afetar a integridade do patrimônio natural e a qualidade de vida dos cidadãos;
- d) melhorar a qualidade do meio ambiente, notadamente nos grandes centros urbanos;
- e) estimular investimentos preservacionistas e atividades produtivas ecologicamente limpas, mediante políticas fiscais e de preços, que contribuam ao adequado uso dos recursos naturais;
- f) articular processos de gestão ambiental com os de prevenção de desastres ambientais; e
- g) incorporar as considerações ambientais nas análises econômicas e nos processos de planejamento e de decisão acerca de programas e projetos de governo.

Partiu da EFS daquele país a iniciativa de incluir, dentre os fatores observáveis pela auditoria de desempenho, além dos fatores da eficiência, eficácia, economicidade e outros, a análise dos efeitos ecológicos dos programas de governo.

8.3. A auditoria ambiental no Brasil

No Brasil, os dispositivos da Constituição Federal dedicados ao controle externo atribuem indiretamente ao TCU competência para proceder à fiscalização ambiental, mediante o julgamento das contas anuais de todos os gestores públicos e a realização de auditorias nos órgãos federais responsáveis pela gestão ambiental no País.

A partir desse novo ordenamento constitucional, o Tribunal vem superando, gradativamente, as dificuldades legais até então existentes para uma atuação mais efetiva no controle do meio ambiente.

Apesar de tudo, há registro de várias atividades desenvolvidas pelo TCU no

âmbito da auditoria ambiental. Grande parte dessas intervenções, inclusive, deu-se junto ao próprio Ibama, podendo-se verificar que há ainda um enorme universo de possibilidades a ser explorado.

Não bastassem as constatações de natureza patrimonial, o meio ambiente é também elemento de soberania. Basta lembrar que, em 1995, foi iniciada uma ampla catalogação de todos os recursos naturais contidos no mar territorial brasileiro, denominada Projeto Revizze, elaborado a partir de uma exigência da ONU para que mantivéssemos a soberania sobre a faixa das 200 milhas marítimas, como zona econômica exclusiva.

O Tribunal de Contas da União envolveu-se não só nessa questão, ao lembrar as autoridades da aproximação do vencimento do prazo dado pela ONU, como também em outras questões ambientais que serão vistas a seguir. Já em 1989, a pedido do Congresso Nacional, fiscalizou a aquisição pelo governo brasileiro de carne com suspeita de contaminação, decorrente do vazamento radioativo na usina nuclear de Chernobyl - URSS.

Ao se auditar uma área como essa, e ao se concluir pela contaminação da carne vinda daquela procedência, atestada por laudos e estudos técnicos, a EFS, além da possível responsabilização dos envolvidos com a operação, está indiretamente disponibilizando para a sociedade as seguintes informações:

- a) não se pode mais comprar produtos dessa região contaminada por poluentes radioativos;
- b) o país vendedor precisa tomar maiores cuidados com suas instalações nucleares;
- c) esse produto põe em risco a vida humana, bem mais precioso do Estado; logo, não pode ser consumido; e por fim
- d) o dinheiro público despendido nessa operação foi gasto irregularmente.

Outras intervenções do TCU sobre a atuação do Ibama, órgão gestor das políticas ambientais brasileiras, ou sobre outras instâncias envolvidas com a dita questão, foram registradas ao longo dos anos 90, a saber:

- a) Auditoria Operacional no Ibama - áreas de fiscalização, arrecadação, conservação ambiental e pesquisa, bem como no contrato Bird/PNMA (1992);
- b) Acompanhamento das ações do Grupo de Trabalho Nacional durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992);
- c) Auditoria Operacional no Ibama/SC (1992);
- d) Acompanhamento do Plano Nacional de Gás Natural - PLANGÁS (1992);
- e) Tomada de Contas Especial sobre a demarcação topográfica do limite sul da Área Indígena Ingarikó - RR (1992);
- f) Apuração de denúncia formulada por entidade de caça, pesca e tiro/RS (1992); e

- g) Apuração de denúncia sobre irregularidades no Ibama/RJ (1992).
- h) Apuração de denúncia na aquisição de terras inseridas nas áreas dos Parques Nacionais das Serras dos Órgãos e da Bocaina e desvio de valores arrecadados através de pedágio no Parque Nacional da Tijuca (1993);
- i) Auditoria no Ministério da Educação e do Desporto para investigar a aplicação de recursos em política indigenista (1993);
- j) Levantamento dos recursos vinculados à política indigenista (1993);
- l) Auditoria Operacional no Dnocs - Departamento Nacional de Obras Contra a Seca, com análise minuciosa das atividades-fim do órgão, como construção de açudes e projetos de irrigação (1993);
- m) Levantamento de Auditoria sobre o Programa de Proteção ao Meio Ambiente das Comunidades Indígenas (1994); e
- n) Diligência sobre os serviços de elaboração do Projeto Básico das Obras de Transposição de Águas do Rio São Francisco (1994);

Com relação à primeira dessas auditorias listadas, junto ao Ibama, em 1992, vale destacar da Decisão do TCU as seguintes medidas:

- a) recomendar ao Ministério da Fazenda a liberação de recursos já aprovados no Orçamento Federal, como contrapartida nacional necessária para o recebimento de empréstimos do Banco Mundial destinados a projetos ambientais;
- b) questionar a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) sobre o descumprimento da lei que obriga o tratamento de “dormentes”, cujo objetivo é diminuir o seu desgaste e a sua necessidade de substituição, o que implica numa menor necessidade de corte de árvores;
- c) recomendar ao Ibama que delegue algumas de suas competências de fiscalização aos órgãos estaduais de meio ambiente, como forma de obter maior eficiência, que aumente seu intercâmbio científico com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, com o objetivo de aplicar e divulgar as técnicas desenvolvidas para o benefício do meio ambiente, e que otimize a arrecadação de recursos próprios com a venda de tecnologia, assim como de produtos e resíduos de pesquisas realizadas pelo órgão, entre outras recomendações.

Cabe frisar que a atuação fiscalizadora do Tribunal, prevista na própria Carta Magna, abrange também os fundos públicos que se destinem a entidades privadas dedicadas à preservação ambiental, a exemplo do FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente, podendo auditar tais recursos não só do ponto de vista da regularidade, mas também, e preferencialmente, quanto aos resultados alcançados (auditoria operacional).

Não se pode afirmar que o TCU já se encontra na vanguarda da auditoria ambiental, mas com o exame das prestações e tomadas de contas e, particularmen-

te, com a realização dessas auditorias operacionais, que vai fazendo, junto aos setores de orçamentos e políticas ambientais, o Tribunal vem-se estruturando para melhor desempenhar uma fiscalização ampla e profunda no que tange ao meio ambiente.

Sem dúvida, há obstáculos que ainda devem ser vencidos, tais como pressões políticas, ausência de informações técnicas, dificuldades de acesso às regiões atingidas e outros.

9. Competência das EFS para fiscalizar o patrimônio natural

A realidade ambiental não está dissociada da realidade econômica e social dos países e, por isso, a atuação das instituições de controle externo é de vital importância, por seus efeitos sobre os órgãos encarregados da gestão ambiental e sobre todos os programas, projetos e atividades governamentais.

Nos âmbitos da Intosai - *Internacional Organization of Supreme Audit Institutions*, e da própria Organização das Nações Unidas - ONU, o patrimônio público passa a ser entendido - e isso é um fato consumado - como o conjunto de todos os bens do Estado, acréscido daqueles que são de propriedade planetária, como os oceanos e a atmosfera.

Esse patrimônio precisa ser preservado e cabe às Entidades Fiscalizadoras Superiores exercer o controle externo sobre a administração pública incumbida de sua proteção.

Na verdade, são nítidas as relações entre o meio ambiente e as atividades econômicas, tendo qualquer exploração predatória efeitos negativos diretos sobre as finanças do Estado e, por conseguinte, sobre a sua própria finalidade de provedor da sociedade. Daí ser recomendável a participação das Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS - como coadjuvantes na vigilância das riquezas coletivas e da racionalização de seu uso.

Apesar dessas observações, constata-se que grande parte das EFS não realizam ainda esse tipo de auditoria, por diversas razões como: dificuldade de capacitar-se em novos campos de atuação, inércia para sair dos procedimentos rotineiros e da tradição, falta de profissionais capacitados e de aparelhamento técnico, escassez de estudos e pesquisas sobre o tema, e até menosprezo com relação à importância da matéria.

Trata-se porém de uma responsabilidade da qual, mais cedo ou mais tarde, nenhuma Entidade Fiscalizadora poderá fugir, até mesmo pela questão dos recursos públicos envolvidos com a proteção ambiental.

É óbvio que a auditoria ambiental não se trata de uma tarefa fácil. Pelo contrário, exige uma série de técnicas, métodos e instrumentação adequados. Neste mister se exige da EFS o conhecimento claro da situação ambiental do país, do or-

denamento legal sobre a matéria, das atividades desenvolvidas por órgãos públicos e privados com efeitos sobre o meio ambiente, do teor dos tratados e compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo governo, da identificação do patrimônio natural existente, e da forma como são conduzidas as políticas ambientais e como são gastos os recursos alocados para a atividade ecológica.

Ainda sobre o inevitável papel das EFS como fiscais da questão ambiental, temos de um lado o conceito do “dever ser”, expresso na medida em que as legislações as incumbem de fiscalizar o patrimônio público. O meio ambiente nada mais é do que parte do patrimônio público, sendo constituído de riquezas monetarizáveis ou não. Pertence muitas vezes ao próprio Estado, seja por posse primária, seja por recompra de particulares em função do interesse coletivo (reservas ecológicas).

Outro conceito seria o do “poder ser”, na medida em que as EFS, emitindo pareceres sobre as mais variadas atividades e sobre a própria gestão governamental em vários quadrantes, têm a incumbência de alertar quanto a desvios ou possíveis problemas que possam trazer reflexos econômicos para o Estado.

O Estado é um grande provedor, dispõe da leis e da maior parte dos recursos, possuindo discricionariedade relativa para traçar algumas políticas ambientais em detrimento de outras. À EFS cabe avaliar a eficiência e eficácia da atuação estatal. É claro que a prática de tão especializada tarefa exigirá organização e capacitação técnica para que as EFS estejam em condições de abordar esse universo.

Um caso claro de que a questão ecológica afeta as finanças do Estado pode ser visto num processo de longo prazo ocorrido no Brasil, que tinha, em tempos coloniais, a zona da mata nordestina como área fértil e cortada de rios, tanto que a Capitania de Pernambuco, sinônimo de abundante riqueza, foi a grande sede do império brasileiro da Companhia das Índias Ocidentais.

Aquela e outras capitanias nordestinas, não menos atrativas, foram, como nenhum outro ponto do território nacional, alvo de investidas dominadoras dos impérios europeus. O desmatamento indiscriminado ocorrido na região, tornou-a desértica e pobre.

Nenhum ponto do país representou nesse século ônus mais pesado aos cofres públicos do que a Região Nordeste, com o objetivo governamental de reverter a seca, através de obras artificiais, de amparar moradores famintos e de conter legiões de migrantes, causas do inchaço dos grandes centros urbanos do país e fontes de novos problemas a serem custeados com recursos públicos.

Um exemplo internacional marcante, na mesma ótica, foi o ocorrido na região circundante do Mar Aral na Rússia, onde o governo mobilizou pesados investimentos em irrigação das terras ribeirinhas dos rios que cortavam a região e que desaguavam naquele lago salgado. Com o desvio de parte das águas doces, o nível das águas do Mar diminuiu, afetando o lençol freático e desertificando largas extensões.

Além disso, com a diminuição do volume de água doce dos rios tributários,

aumentou a salinidade da água do Mar Aral, dizimando a pesca e os demais recursos aquáticos, levando à miséria centenas de comunidades que tinham na atividade pesqueira o seu sustento.

Tudo isso gerou um problema de grandes dimensões a ser administrado pelo governo central, com claros prejuízos a serem cobertos pelos cofres públicos. Não caberia à EFS examinar projeto de tal magnitude em seu nascedouro, ouvindo especialistas e fazendo as recomendações prévias devidas? Afinal, não seria esse um projeto público, ou um conjunto de atos de gestão que trariam efeitos sobre as próprias riquezas do país? Não teria ninguém no país alertado para a possibilidade de que algo não saísse exatamente conforme previsto? Finalmente, não caberia ao poder legislativo e ao seu braço técnico, representado em geral pela EFS, estarem atentos a perspectivas como aquela?

9.1. Bens públicos ambientais

Primeiro é importante definir o que vem a ser “bem”: toda e qualquer criação, geralmente material, de origem natural ou antropogênica, a que se atribui um valor. Pode ser imóvel, móvel, público ou particular.

Palmilhando essa questão dentro da realidade brasileira, temos que a Constituição de 1891 aponta ser competência do Congresso Nacional “legislar sobre terras e minas de propriedade da União”. A Constituição de 1934 faz o elenco de bens federais: rios, lagos, ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças

Já o Código Florestal de 1965 afirmou que “as florestas existentes sobre o território nacional e outras formas de vegetação... são bens de interesse comum a todos os habitantes do país”.

A legislação em vigor considera que a propriedade pública e privada da floresta ou de outras formas de vegetação deve ser utilizada para a consecução do interesse da coletividade ou interesse social. O parágrafo único do art. 1º do mencionado Código diz: “As ações ou omissões contrárias às determinações do Código na utilização e na exploração das florestas são consideradas como uso nocivo da propriedade”.

Nesse sentido, as belezas naturais como saltos, bosques, cavernas ou paisagens poderão ser fruídas por todos. Ocorrendo danos, a lei civil e penal responsabilizará o autor. De outro lado, a visita não predatória dos cidadãos exercerá uma relevante e gratuita tarefa educativa e terapêutica, ajudando o aperfeiçoamento da personalidade.

Na Constituição de 1967 registra-se um avanço na dominialidade pública, passando também a abranger as ilhas oceânicas e a plataforma submarina, ao que a Emenda Constitucional nº 1/1969 acrescentou o mar territorial. A legislação vigente abrange como bens públicos os mangues, as margens dos rios, a fauna sil-

vestre e seu habitat e as praias.

Consta ainda da Lei federal nº 6.938/81 - o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. A conceituação desses bens como bens sociais gera a obrigação do Poder Público de fundamentar ou motivar os atos administrativos que licenciem atividades concernentes ao meio ambiente, como também de publicar, em jornal oficial ou privado de grande circulação, notícias acerca dos projetos que possam causar danos relevantes à natureza e à sanidade ambiental. Motivação e publicidade deverão ser usados para se verificar e controlar os atos públicos dessa natureza.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, “O Estado é gestor desses bens, avultando aqui a atividade e a organização administrativa pública na finalidade de velar pelo racional e adequado uso coletivo do bem. Atualmente se acentua com justeza a função social da propriedade privada, mas se olvida na afirmação da função social da propriedade pública”.

Assim fartamente evidenciado, não pode pairar dúvida sobre a competência das EFS, no geral, e do Tribunal de Contas da União, no caso brasileiro, quanto à fiscalização dos bens naturais do país, em sua condição de fiscal dos dinheiros, bens e valores públicos.

9.2. O congresso da auditoria ambiental

A Intosai (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores), reunida no Egito, em setembro de 1995, para o seu XV Congresso Internacional, consagrou a auditoria ambiental como principal tema do conclave. Naquele evento, a organização encorajou os 125 participantes a fiscalizarem o patrimônio natural ou, pelo menos, a exercerem de forma plena suas atuais atribuições e tentar ampliá-las, na forma da lei, por motivo de necessidade e de ordem prática, a fim de abrangerem todo o campo da auditoria ambiental.

Na “Declaração do Cairo”, documento principal do Congresso, restaram claras a importância e a definição das auditorias sobre o meio ambiente, a noção de desenvolvimento sustentável, o papel e as responsabilidades das instituições de controle externo nessa área pública, os aspectos financeiros, legais e de desempenho envolvidos, bem como os métodos e técnicas de abordagem já desenvolvidos.

Foi recomendada também uma atitude proativa das EFS, junto aos respectivos governos nacionais, no sentido de solicitar-lhes a inclusão dos custos ambientais em seus processos de planejamento e tomada de decisão, inclusive com a informação sobre danos ao meio ambiente e respectivas responsabilidades, a serem repassadas aos parlamentos e ao público em geral.

O evento representou uma primeira tentativa de troca de experiências, informações e impressões, com vistas à uniformização de critérios de atuação e pro-

cedimentos de auditoria, capacidade de resposta à demanda social e apoio recíproco e adequado nas áreas de atuação comum.

Embora sensível às limitações de cada associado, impostas por fatores como cultura, viabilidade, prioridades, falta de recursos e experiência, a Intosai elaborou as seguintes recomendações às EFS:

- a) cooperar, sempre que possível, na fiscalização do cumprimento, por parte de seus respectivos países, dos acordos internacionais, levando em consideração os fatores mencionados anteriormente, assim como realizar auditorias conjuntas ou concomitantes com outras EFS;
- b) executar auditorias de acompanhamento das observações e recomendações formuladas em auditorias anteriores;
- c) fiscalizar e divulgar, quando necessário, informações sobre os custos e benefícios ambientais obtidas de seus governos; e
- d) avaliar a experiência e os conhecimentos técnicos necessários para realizar suas auditorias ambientais com competência e objetividade.

Ao Grupo de Trabalho da Intosai para Auditoria Ambiental foi determinado promover atividades de treinamento e intercâmbio de informações e experiência, no âmbito da auditoria ambiental, bem como desenvolver, tomando como base as Normas de Auditoria da Intosai, diretrizes e metodologias para a realização de tais auditorias e para o desenvolvimento de critérios técnicos pelas EFS.

10. Universo das auditorias ambientais

Falar de auditoria ambiental, como meio de fiscalização da gestão do meio ambiente, é referir-se a um universo abrangente de atividades sujeitas a controle, tais como: as emissões poluentes de natureza sólida, líquida, gasosa e radioativa nos meios atmosférico, aquático, freático e edafológico; as operações com impacto sobre o equilíbrio natural do solo e do clima (geração de calor ou frio, vibrações, sobrecargas, perfurações, desmatamentos, alterações do relevo ou superfície, deslocamento de massas de materiais, etc.), notadamente em decorrência das atividades do setor de minas e energia; a proteção dada pelo Estado às espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, bem como ao patrimônio ambiental de um modo geral; o manejo e tratamento dos resíduos urbanos, a qualidade do ar que se respira e da água fornecida às populações, além da própria utilização do espaço público, dentre outros.

Visto por um ângulo ainda mais amplo, esse universo comporta várias possibilidades de abordagem pelas auditorias tanto operacional quanto de regularidade, a partir das próprias definições dadas pelas normas 34 e 35 do Congresso Inter-

nacional da Intosai de 1989, celebrado em Berlim, como veremos a seguir:

10.1. Auditoria do orçamento ambiental

Como visto, esse tipo de auditoria, analisa os recursos revertidos para a tarefa preservacionista, sejam decorrentes de empréstimos ou ajudas internacionais, sejam dotações do próprio orçamento nacional, ou ainda receitas arrecadadas com multas e bilheteria dos parques ecológicos. Em todos os casos, pelo aspecto da operacionalidade, verifica-se também se os recursos alocados para essa área estão corretos pelo lado da demanda, dos objetivos a que se destinam e pelo próprio confronto de custo e benefício.

As doações dos países desenvolvidos para programas de proteção ambiental em países do Terceiro Mundo, nos últimos cinco anos, atingiu a cifra de US\$ 300 milhões, sendo que só a Bolívia beneficiou-se com US\$ 80 milhões desse total.

Nessa mesma linha, foi criado em 1990 o Global Environment Facility, a ser administrado pelo Banco Mundial, com crédito inicial de US\$ 1,2 bilhões, constituído por doações dos países mais ricos do mundo, e destinado a financiar, com caráter concessional, estudos nas áreas de aquecimento global, biodiversidade, águas internacionais e camada de ozônio. Esse projeto prevê a destinação de US\$ 30 milhões para o Brasil, o que constitui mais um alvo de fiscalização para o TCU. Outro programa, conhecido como PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, também gerido pelo Banco Mundial, originou-se de doações do Grupo dos 7, em sua reunião de Houston em 1990, com previsão de recursos concessionais da ordem de US\$ 1,5 bilhões. A fase piloto, de 1992 a 1994, previa liberação para o nosso país, de recursos num total de US\$ 250 milhões.

Além disso, o próprio Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) têm financiado grandes projetos brasileiros nas áreas de saneamento, despoluição e preservação ambiental direta, somando até o momento mais de US\$ 5 bilhões.

Como já denunciado pelo TCU, em auditoria sobre a contratação desses empréstimos internacionais, estava-se verificando acentuada perda de divisas, pelo pagamento de encargos, decorrentes de não-utilização dos recursos disponibilizados pelos bancos retrocitados. Foi, como continuará sendo, atribuição do TCU, fiscalizar tais empréstimos contratados, levantando eventuais perdas e identificando responsáveis, mas, também, principalmente, alertando as autoridades públicas para o desperdício e a perda de dinheiro.

Além disso, tendo tais transações caráter oneroso ou concessional, cabe ao TCU acompanhar a sua aplicação, certificando o Congresso Nacional e, em última instância, a própria sociedade, acerca do atingimento ou não dos resultados planejados, inclusive em se tratando de programas de natureza ambiental.

Um desses programas, como já visto, chama-se PNMA - Programa Nacional do Meio Ambiente, implantado a partir de dezembro de 1990, alvo de fiscalizações anteriores pelo TCU e foco de preocupação, devido a perdas geradas por mal planejamento. Para que se tenha uma idéia, até princípio de 1994, de um total de US\$ 117 milhões liberados pelo Banco Mundial, o PNMA utilizara apenas US\$ 20,5 milhões, gerando encargos contratuais sobre o restante do saldo não utilizado.

A respeito da arrecadação de bilheteria nos parques nacionais abertos à visitação pública, a estimativa de receita chegaria pelos cálculos do Ibama a uns R\$ 100 milhões ao ano. No entanto, tem-se registrado uma média anual de apenas R\$ 3 milhões, o que, confirmadas as hipóteses técnicas, caracterizaria uma renúncia de receita irregular, o que constituiria triplo âmbito para a atuação do TCU: pelo lado da renúncia, da arrecadação e da suspeita de desfalque.

10.2. Auditoria de impactos ambientais

Como dito anteriormente, esse tipo de auditoria ocupa-se com o impacto causado ao meio ambiente pelas atividades do próprio Estado, seja diretamente ou por meio de concessões, permissões ou autorizações.

No caso brasileiro, o fato de uma atividade ser exercida por concessão, permissão ou autorização do Estado já a coloca sob a jurisdição do Tribunal de Contas, seja um projeto de exploração de madeira, de cativeiro, caça ou pesca controlada. Se houver taxas, indenizações ou participações decorrentes dessas atividades, tem-se aí mais um alvo da atuação do controle externo.

O impacto ambiental, num conceito amplo, é a resultante de custos e benefícios ecológicos e sociais, tangíveis e intangíveis (neste rol os que não têm manifestação econômica), gerados por uma ação determinada sobre o ambiente, embora, na prática o associemos mais à idéia do custo predatório.

Segundo a Resolução Conama n°. 001, de 23 de janeiro de 1986, “considera-se o impacto ambiental como toda alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, ameacem: a saúde, a segurança, o bem-estar ou a qualidade de vida da população; as condições estéticas, culturais ou sanitárias do ambiente; bem como a configuração e a diversidade dos recursos naturais”.

Por esse aspecto, a devastação do meio ambiente pode ocorrer de várias maneiras:

- a) no solo: com o crescente processo de urbanização, com a ocupação desordenada e o mau uso das terras, com a erosão, o desmatamento e a utilização de defensivos agrícolas nocivos à saúde;

b) na água: com os esgotos e resíduos industriais, com derramamentos acidentais de derivados do petróleo, com o despejo de substâncias tóxicas, químicas ou não-biodegradáveis; com o desmonte de barreiras e margens de mananciais ou dragagem e depósito de sedimentos nos fundos de leitos; e

c) no ar: com as emissões industriais e automotivas, queimadas como as da cana-de-açúcar e de outras culturas.

Todos esses exemplos de deterioração são conseqüências e principalmente causas de pobreza e de patologias, o que significa duplamente novos encargos para o Estado. Tal constatação reforça a responsabilidade das EFS por zelarem em todas essas áreas, acompanhando a eficiência da gestão pública e os resultados obtidos, verificando se as atividades fiscalizadas se ajustam aos parâmetros técnicos e normas estabelecidas por organismos nacionais e internacionais e que resultam em critérios a serem seguidos.

Como visto, várias fontes como as emissões industriais e automotivas, os dejetos industriais e urbanos, os acidentes com petroleiros e oleodutos estão entre as bases poluidoras do nosso século. À indústria da mineração é igualmente atribuída grande parcela de responsabilidade pela degradação do meio ambiente, mormente as de céu aberto, com alto grau de mecanização e as extrações aluviais, conforme veremos a seguir:

a) mineração a céu aberto - estas afetam significativamente os ambientes atmosférico (com emissão de partículas sólidas, gases e ruídos), biológico (com a contaminação das águas e desmatamentos, causando desertificação, dizimação e migração de espécies e perda de produtividade agrícola, além de danos à saúde ocupacional dos trabalhadores), geodésico (com mudanças topográficas, erosão e empobrecimento dos solos) e hídrico (com a contaminação das águas por substâncias sólidas ou tóxicas e despejos orgânicos não tratados, alteração das características das águas, etc.).

b) mineração aluvial - entre os problemas causados por este tipo de mineração, podemos citar nos ambientes biológico (desmatamento lateral, obstaculização à colonização de seres bentônicos nos fundos dos rios, extermínio ou danos irreversíveis a seres aquáticos), geodésico (assoreamento dos mananciais, remoção do material dos fundos dos leitos, erosão lateral, instabilidade dos taludes e desproteção dos solos) e hídrico (contaminação das águas por substâncias tóxicas).

Tratando especificamente da questão do assoreamento, podemos defini-lo como sendo o atulhamento dos leitos de rios, lagos e lagunas por sedimentos carreados pela chuva e pelos ventos. Está intimamente ligado ao fenômeno da erosão e, em geral, decorre do desmatamento. Resultante da transferência de sedimentos das partes mais elevadas para as partes mais baixas recobertas de água, o assoreamento compromete a navegabilidade dos ecossistemas aquáticos e favorece as enchentes.

c) mineração mecanizada - devido ao grande porte que geralmente tem esse tipo de mineração, ela implica construção de vias de penetração, desmontes com grandes

cargas de explosivos, modificações nos cursos d'água, promoção de migração de lavas de trabalhadores e uma série de outros fatores. A isto juntam-se os ruídos de máquinas e transportes, os acidentes, as emissões gasosas, os despejos de desmonte e de substâncias como óleos, nocivas ao meio ambiente e as movimentações de grandes volumes de terra, soterrando a cobertura vegetal natural e trazendo perturbação ao meio ambiente.

Para corrigir ou minimizar os efeitos destrutivos dessas práticas, uma série de medidas são recomendadas e, por isso mesmo, devem ser alvo de verificação por parte do auditor durante uma auditoria ambiental sobre impacto de atividades ao meio ambiente, a saber:

I. Quanto aos fatores atmosféricos:

- utilizar equipamentos adequados e calibrados com sistemas de amortização de ruídos;
- utilizar filtros retentores de pó e fuligem, bem como catalisadores de gases.

II. Quanto aos fatores biológicos:

- evitar o uso de fogo ou herbicidas como técnicas de desmatamento;
- proibir a caça predatória nas áreas exploradas;
- desmatar o estritamente necessário, de maneira gradual para permitir o deslocamento dos animais silvestres, recolhendo e protegendo os filhotes que tenham permanecido no local;
- reflorestar as áreas degradadas, à medida de sua exaustão mineralógica;
- recolocar no ecossistema os seus componentes típicos, manejados em viveiros ou banco de germoplasma, e restabelecer suas condições originais;
- manter um cordão florestal intacto ao redor da área de interferência;
- manter brigadas de saúde contínuas para acompanhar as populações envolvidas e obrigar os trabalhadores ao uso dos equipamentos obrigatório de segurança e proteção sanitária;

III. Quanto aos fatores geodésicos:

- armazenar o solo, protegendo-o com plástico, tela e a umidade original, para sua posterior reposição, recuperando-o progressivamente durante a exploração;
- recuperar a capacidade produtiva do solo degradado;
- investir em obras de drenagem controlada para evitar erosão;

IV. Quanto aos fatores hídricos:

- realizar obras estruturais de retenção de sedimentos e recuperação ou tratamento de contaminantes (filtros, coletores, decantadores, canais, lagoas de contenção ou esta-

bilização);

- acompanhar sistematicamente a qualidade da água;
- construir muros de arrimo para conter derrubamento de barreiras;
- realizar a exploração não nos leitos principais dos rios, mas em praias aluviais, distantes pelo menos uns 5 metros das margens principais, com escavação máxima de 1,5 metros do fundo;

No meio industrial, temos ainda como fontes de perturbação ambiental a indústria das chamadas energias não-limpas, além das indústrias química, petroquímica, metalúrgica, siderúrgica, automotriz, mecânica, indústrias de vidro, cimento, gesso e cerâmica, e as indústrias que processam metais pesados como o chumbo.

Numa auditoria nessa área, o auditor deve sempre verificar se as atividades fiscalizadas se ajustam, quanto ao impacto ambiental, a parâmetros técnicos e normas estabelecidas por organismos nacionais e internacionais que resultem fonte de critérios geralmente aceitos.

O Escritório de Estatística das Nações Unidas desenvolveu, em 1984, o seu Esquema para Desenvolvimento de Estatísticas Ambientais - EDEA.

O EDEA sugere uma forma organizada de levantar e apresentar dados e informações sobre as atividades que causam pressão ambiental, os impactos dessas pressões e a reação da sociedade a elas, agrupados nas seguintes categorias:

- a) atividades sócio-econômicas e eventos naturais que originam pressão ambiental;
- b) impactos ambientais dessas atividades e eventos;
- c) respostas da sociedade (governo, organizações não-governamentais, empresas, sindicatos e indivíduos) a esses impactos;
- d) categoria de referência e auxiliar (estoques, inventários e informações necessárias para estabelecer o pano de fundo da situação).

10.3. Auditoria dos resultados das políticas ambientais

Para esse tipo de auditoria, há que se identificar primeiramente o universo sobre o qual devem recair as atenções de governo, expressas em suas políticas, ou seja, o universo ambiental, que pode ser dividido em elementos, recursos e sistemas especiais, a saber:

- Elementos ambientais
 - a) água
 - b) ar

- c) solo
- Recursos ambientais
- a) hídricos
- b) minerais e energéticos
- c) fauna
- d) flora
- Sistemas Especiais
- a) agrícolas
- b) pecuários
- c) outros

Definido esse universo, analisam-se aqui a eficiência e a eficácia das ações protecionistas, incluindo a educação ambiental, a participação social e a prevenção de desastres. É o tipo de auditoria que verifica os sistemas públicos de informação e monitoramento ambiental, verificando se são oportunos, claros e ágeis o suficiente para permitirem a identificação de desvios e a eficaz ação corretiva.

Nesse ponto, tem origem a chamada contabilidade ambiental paralela à contabilidade pública tradicional do país, e fator de confiabilidade da sociedade na entidade fiscalizadora - EFS, como vigilante externa da gestão estatal também nessa seara. Com tal mister, a EFS faz o levantamento do patrimônio natural, comparando ano a ano sua evolução.

Numa abordagem de cada um desses sistemas, poderiam ser procedidas as análises que se seguem, inclusive, no que couber, o confronto de demonstrativos anuais:

- a) com relação ao elemento água/recursos hídricos:
 - usos atuais;
 - precipitação pluviométrica (mínima, máxima, média e distribuição espacial e temporal, e suas respectivas causas);
 - efeitos sobre o clima e a temperatura;
 - umidade relativa do ar (média, mínima, máxima, suas causas e efeitos);
 - hidrografia (qualidade, abundância, causas, efeitos e periodicidade dos aspectos críticos: sedimentação, contaminação, assoreamento, inundações e secas);
 - análises físico-químicas, aferição das substâncias orgânicas e inorgânicas presentes e comparação com os níveis de qualidade permitidos e identificação de agentes poluentes;

- manejo da atividade pesqueira;
 - manejo de bacias hidrográficas;
 - inventário das águas superficiais e subterrâneas;
 - restauração físico-química de fontes contaminadas ou comprometidas (dragagem, canalização);
 - inventário dos mananciais, divididos por categorias (rios, lagos, mar, águas subterrâneas), do seu volume e extensão, e dos recursos naturais internos (pesca, animais, sal e outras substâncias);
 - inventário das riquezas produzidas ou passíveis de serem produzidas externamente (área e volume de colheitas, potencial de irrigação, potencial de geração de energia hidrelétrica, por exemplo);
 - potencial de navegabilidade e das economias e riquezas potenciais derivadas desse meio de transporte; das técnicas e estudos disponíveis acerca da exploração racional e auto-sustentável de todas essas riquezas;
 - análise do percentual da população atendido por sistema de esgotos e de água tratada; e
 - análise do grau de conservação das reservas aquáticas (marinhas, submarinas, subterrâneas, fluviais e lacustres) e dos benefícios ao ecossistema vinculado, decorrentes da conservação.
- b) com relação ao elemento solo/ recursos energéticos/ sistemas especiais:
- usos atuais;
 - potencial;
 - conflitos (causas e efeitos);
 - erosão (causas e efeitos);
 - extensão e superfície;
 - análises físico-químicas, aferição das substâncias contaminantes presentes e comparação com os níveis permitidos e identificação de agentes poluentes;
 - áreas de cultivo e pecuária;
 - descrição características sócio-econômicas;
 - assentamentos humanos (nome, localização geográfica);
 - população (etnia, cultura, estrutura social);
 - características demográficas, migração e colonização;
 - cobertura e qualidade dos serviços públicos;
 - conservação de áreas de reserva, parques naturais e subsolo;

- manejo de florestas comerciais e solo agrícola;
 - manejo de recursos minerais, infra-estrutura, resíduos e espaço público;
 - análise da qualidade do solo e das técnicas empregadas em seu uso agrícola (queimadas, tipos de defensivos, monoculturas, exaustão); e
 - observância à proibição de interferência humana nas áreas tuteladas ou protegidas, da manutenção de percentual mínimo de área com cobertura vegetal natural (nas regiões sul, sudeste e nordeste, a obrigação legal é de que se conservem 20% da vegetação nativa no solo a ser explorado: na região norte esse percentual se eleva a 50%);
- c) com relação ao ar/ recursos energéticos:
- usos atuais;
 - potencial;
 - análises físico-químicas, aferição das substâncias orgânicas e inorgânicas presentes e comparação com os níveis de qualidade permitidos e identificação de agentes poluentes;
 - procedência, direção e velocidade do vento;
 - análise de instrumentos disponíveis ou pelo menos conhecidos para minorar os níveis considerados nocivos ou insuportáveis de poluição do ar; e
 - apuração dos níveis de ruído produzido em cada região e dos agentes perturbadores (aeroportos, ferrovias, moinhos e britadeiras).
- d) com relação aos recursos da fauna e da flora:
- identificação da fauna (terrestre, avifauna, ictiofauna, entomofauna) e da flora;
 - identificação das espécies e do número de indivíduos;
 - características de cada espécie (classe taxonômica, taxa de crescimento, de reprodução, persistência, adaptação, diminuição do número, migração, segmentação, extinção e outros);
 - percentual de cobertura vegetal (separação por tipo: floresta natural, mata arbustiva ou subarbustiva, pântanos);
 - existência de corredores ecológicos (ecossistemas que comunicam, corredores alternos e inter-relações dos ecossistemas conectados pelo corredores);
 - evolução, fragmentação e isolamento de espécies;
 - características relevantes do ecossistema (raridade, singularidade, unicidade, tipicidade, fragilidade, e atrativos intrínsecos);
 - zonas interferidas pelo homem;
 - representatividade regional e nacional dos ecossistemas;

- restauração de habitats;
- inventário da população conhecida ou estimada de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção; e
- resultados de projetos públicos ou privados (financiados, incentivados ou permitidos pelo poder público) de reprodução de espécies ameaçadas de extinção.

10.4. Auditoria da fiscalização ambiental pública

Nesta modalidade, a EFS verifica a atuação do Estado como fiscal do meio ambiente, com base em toda uma normatização específica estabelecida; a eficiência dos seus mecanismos de controle e vigilância, incluindo os aspectos da contaminação industrial, da reciclagem e dos depósitos de materiais perigosos; a sua infraestrutura de fiscalização; o seu papel regulamentador da legislação ambiental e a aplicação de sanções aos infratores de tal legislação; a vinculação entre as multas aplicadas e a efetiva arrecadação.

Aliás, auditar o papel fiscalizador do Estado sobre o meio ambiente é permeanar uma vasta gama de áreas de governo, a saber:

a) Ministério do Meio Ambiente, da Amazônia e dos Recursos Hídricos - Trata-se do principal agente da política ambiental do Governo Federal, a quem compete a elaboração e o acompanhamento da política ambiental do País, o planejamento, a coordenação, a supervisão e o controle das ações relativas ao meio ambiente, e a implementação de acordos internacionais na área ambiental. A execução da política e dos programas ambientais está afeita ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, que é um órgão administrativamente autônomo, porém vinculado ao referido Ministério.

O Ibama foi criado em 1989, com a missão de:

- executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente;
- fiscalizar, controlar e fomentar o emprego de recursos naturais renováveis;
- fiscalizar e disciplinar os segmentos produtores que utilizam matérias-primas oriundas da exploração de recursos naturais; e
- aplicar as penalidades definidas em lei aos infratores da legislação ambiental, dentro de sua área de competência.

Dentro dessas atribuições, cabe ao Ibama administrar parques, florestas, estações e reservas ecológicas; identificar áreas de interesse ecológico; propor ordenamentos ambientais e planos de manejo; fazer inventários e estimativas sobre o patrimônio natural;

b) Ministério da Saúde - cabe-lhe expedir normas sobre saneamento, controle de endemias, sistema de saúde, inclusive ocupacional, controle de substâncias nocivas e dos níveis de contaminação toleráveis pelo ser humano;

c) Ministérios Militares e das Relações Exteriores - dentre outros aspectos cabe-lhes proteger as fronteiras, inclusive quanto ao patrimônio natural, acompanhar as conseqüências trazidas ao nosso território, quanto à poluição do ar e do mar, contaminação radioativa, pesca clandestina e outras atividades predatórias desenvolvidas por outros países, buscando as soluções diplomáticas cabíveis;

d) Ministério das Minas e Energia - cabe-lhe acompanhar o processo de identificação de riquezas minerais e energéticas, licenciar e acompanhar sua exploração, controlar a reparação dos danos causados ao meio ambiente, e disciplinar o seu comércio.

e) Ministério do Planejamento e Orçamento - comanda e dota recursos para as políticas de moradia, saneamento básico, tratamento de águas e esgotos e outros serviços básicos, tendo também relação com a questão da qualidade de vida e do meio ambiente.

f) Ministério da Educação e Desporto - é também um veículo adequado para as grandes campanhas de conscientização ecológica.

Numa auditoria levada a efeito especificamente junto ao órgão oficial de política ambiental, poder-se-iam verificar, dentre outros:

- o cumprimento de normas legais em matéria de proteção do meio ambiente ou administração de recursos naturais;
- o cumprimento das exigências que, em forma expressa, recaiam no ente fiscalizado e da obrigação que, como autoridade, tenha quanto à sua missão de vigiar e controlar as relações de terceiros com o meio ambiente;
- a eficácia quanto ao atingimento de metas e objetivos de programas ambientais e a eficiência e economia de suas atividades operacionais;
- a suficiência e tempestividade dos seus sistemas de informações, medidas pela capacidade que tenham de estimar os desvios dos resultados esperados em suas operações e de ativar uma eficaz ação corretiva; e
- o grau de desenvolvimento de seus programas de educação ambiental, como difusão de suas atividades de proteção, dirigidos à comunidade e aplicados nos estabelecimentos educacionais, bem como dos programas de capacitação para o pessoal dedicado às atividades substantivas do órgão.

10.5. Auditoria de cumprimento dos tratados ambientais internacionais

Parece haver hoje uma consciência universal de que a deterioração ambiental está estreitamente relacionada com os modelos de desenvolvimento vigentes no mundo.

Problemas como a elevação dos níveis de contaminação ambiental, mudanças climáticas, desertificação de vastas áreas, ocorrência de desastres naturais inesperados, surgimento de moléstias desconhecidas fizeram o homem moderno pensar que não se tratavam de fenômenos isolados ou autógenos. Eram, sim, conseqüências do desmatamento, do abate desmedido de espécies animais e vegetais e dos sistemas produtivos e tecnológicos modernos, significando ameaça ao equilíbrio vital do planeta.

As primeiras providências saneadoras foram tomadas pelos países desenvolvidos, por meio de tratados internacionais, podendo-se aí situar também o papel do Poder Legislativo (no qual está geralmente inserida a atividade da EFS), como ratificador de tais acordos. Neste sentido, registram-se, como visto, as Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizadas em Estocolmo (1972), em Nairóbi (1982) e no Rio de Janeiro (1992), além da criação, desde 1983, da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento.

O primeiro princípio da Carta de Estocolmo (1972) proclama que “O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas, em ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar, cabendo-lhe a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações atuais e futuras”.

A retrocitada Declaração reza ainda, em seu segundo princípio: “Os recursos naturais da Terra, incluindo-se o ar, a água, a terra, a flora e a fauna, e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser salvaguardados, em benefício das gerações atuais e das futuras, por meio de cuidadoso planejamento ou administração, conforme o caso”.

Pelo que se percebe, aquela carta de intenções ecológicas certamente influenciou algumas nações do mundo a criarem o seu código ambiental, gerando princípios como os do reconhecimento do meio ambiente como patrimônio público, da obrigação dos governos e dos particulares em participar da gestão ecológica, consagrando-se também o direito dos cidadãos de desfrutarem de um ambiente saudável e de terem acesso às informações ambientais em poder do Estado.

A questão envolve, de um lado, os países mais ricos do mundo, que quase sempre atingiram altos níveis de desenvolvimento em contraponto à devastação ambiental, e de outro lado os chamados países terceiro-mundistas, detentores de maiores recursos naturais e atores de atividades predatórias iniciantes.

Da parte daqueles últimos, ante as pressões internacionais recebidas, tem havido o argumento de que a degradação do ambiente, em muitos casos, é o seu re-

sultado da pobreza, pois esta não tem outra opção senão explorar os recursos naturais que estão ao seu alcance.

Tem-se aí um círculo vicioso: a degradação leva à pobreza, a pobreza leva à degradação. E além das necessidades básicas insatisfeitas no seio da população, aparecem como condicionantes do problema a não-disponibilidade de tecnologias modernas e as pressões da dívida externa a exigirem a exploração dos recursos naturais como fonte de divisas de curto prazo. Em suma, os fatores principais para o desenvolvimento sustentável são as reduções da pobreza, da defasagem tecnológica e da dependência econômica.

A dialética da questão tem causado o incremento e a disponibilização de técnicas de desenvolvimento auto-sustentável, de cooperação internacional e até de rediscussão das dívidas externas.

Os interesses envolvidos com a biodiversidade têm, igualmente, forçado os países ecologicamente mais favorecidos a tomarem ações nas áreas de inventário e avaliação, maximização e difusão dos benefícios da preservação, melhoramento das técnicas de conservação da biodiversidade e incremento à capacidade de administrar recursos biológicos e genéticos.

Em outras palavras, as grandes potências mundiais têm imposto a introdução da variável ambiental em todas as análises econômicas de projetos beneficiados com seus recursos.

Há que se lembrar que alguns financiamentos internacionais de projetos preservacionistas prevêm multas em casos de desvios de finalidade. Caberia portanto às EFS, nesses casos, zelar pela não incorrência em encargos indevidos aos cofres públicos nem no atingimento da própria credibilidade do país tomador.

Da parte de países limítrofes, tem havido de igual forma uma tendência à integração e à conservação de ecossistemas compartilhados, assim como ao aproveitamento e à complementaridade de recursos minerais e energéticos presentes nas fronteiras.

Além dos tratados de caráter global já citados anteriormente, aos quais o Brasil, como pactuante, deve obediência, inclusive porque, após ratificados pelo Congresso Nacional, passam a ter força de lei, sobressaem-se em nossa região geográfica a Convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas naturais dos países da América (1945), o Tratado de Cooperação Amazônica (1978), o Acordo para a criação do Instituto Interamericano de Investigação das Mudanças Globais, além do Pacto Andino, de acordos bilaterais com os países amazônicos para proteção da flora e fauna locais, e o Tratado Constitutivo do Grupo do Rio (que congrega treze países latino-americanos), dentre outros.

Em todos os quadrantes do planeta, o sentimento ecológico toma corpo e gera acordos e tratados internacionais, como a exemplo da Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza, de 1968.

11. Metodologias para ecoauditoria

Uma ecoauditoria pode, a grosso modo, realizar-se em dois níveis:

- a) nível microeconômico: exame da eficiência e eficácia dos projetos e atividades das entidades auditadas, tais como quantidade, qualidade e oportunidade dos instrumentos de controle, projetos prevenção e mitigação de impactos, e projetos de manejo e conservação, e
- b) nível macroeconômico: exame da consistência da política ambiental; medição do custo fiscal e social da política ambiental; avaliação do manejo sustentável dos recursos naturais; relato da evolução do gasto ambiental do setor público e determinação do chamado PIB verde.

Usando outra metodologia mais detalhada, passo a passo, de auditoria ambiental, podemos obter o seguinte quadro:

a) Primeira fase: visão geral do ente fiscalizado

Para poder cumprir a missão de avaliar as instituições públicas ou privadas, quanto aos aspectos ambientais, o auditor utilizará um modelo que contenha ao menos as seguintes ações:

- Pelo enfoque macroeconômico - conhecer as políticas institucionais de meio ambiente e as disposições oficiais que regulam a proteção, recuperação e preservação do meio ambiente, na área ou campo de fiscalização, e
- Pelo enfoque microeconômico - obter informações gerais da entidade a investigar, projetos e programas que estes desenvolvem e que afetem o meio ambiente, seu organograma e outros dados gerais sobre o ente ou setor a ser fiscalizado, bem como os requisitos ou habilidades que deverão ter os técnicos envolvidos na auditoria.

b) Segunda fase : análise operacional

- Pelo enfoque macroeconômico:

I - a comprovação de que estão sendo cumpridas as finalidades ambientais para as quais foram alocados ou transferidos os recursos públicos. Numa visão ampla dessa atribuição, estaria o TCU habilitado a fiscalizar projetos privados incentivados pelo Estado, já que, pela Constituição Federal, caberá ao controle externo a fiscalização das subvenções e da renúncia de receita e ainda, que “Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, § único)

II - a avaliação da atuação do órgão de controle ambiental, o Ibama no caso brasileiro, quanto às suas atividades de protetor e fiscal do meio ambiente;

III - a aferição de como se portam os entes públicos e privados quanto ao cumprimento da legislação ambiental e de como tratam seus resíduos; e

IV - a medição dos níveis de poluição ambiental de todas as naturezas em comparação com os níveis ideais acatados internacionalmente, e com os níveis de tolerância humana, animal e vegetal. Dentro desse raciocínio, têm-se medido em alguns países os efeitos da poluição sobre o reino inanimado, aferindo os impactos, por exemplo, sobre monumentos históricos, obras de arte, sítios arqueológicos e paisagens naturais; e também

- Pelo enfoque microeconômico:

- a descrição do processo produtivo da instituição ou do projeto fiscalizado, desde a alimentação dos insumos até a geração dos resíduos finais de natureza sólida, líquida ou gasosa;

- a descrição dos problemas ambientais causados, bem como dos possíveis tratamentos dados aos resíduos, queixas recebidas da população afetada e estimativa dos custos ambientais e sociais gerados por tais resíduos.

São também competências do auditor nessa fase:

- analisar as medidas corretivas (implantadas anteriormente);

- identificar, interpretar e medir as conseqüências dos impactos ambientais.

- qualificar o impacto e definir as medidas mitigadoras que serão necessárias implantar;

- avaliar o controle interno do programa e projetos da área ambiental;

- determinar o gasto ambiental executado na vigência fiscal, ao ano imediatamente anterior e sua eficiência;

Em termos metodológicos utilizar-se-ão técnicas como:

- entrevistas,

- observações,

- comprovações,

- inspeções,

- atenção às denúncias,

- questionários gerais e específicos,

- consultas realizadas a especialistas,

- comprovações empíricas (cenários comparados),

- matrizes,

- listas de controle,
- diagramas de causa e efeito,
- mapas de fragilidade,
- modelos conceituais, e
- modelos matemáticos.

c) Terceira fase: seleção de opções

Nesse ponto se estudam:

- as possíveis alternativas técnicas para minimização dos resíduos, inclusive com base nos limites permitidos pela legislação vigente; e

- a aferição dos benefícios de toda espécie decorrentes da minimização dos efeitos danosos ao meio ambiente, por meio das técnicas supracitadas. São várias essas técnicas de minimização, conforme enumeradas a seguir:

I - Técnicas de Prevenção - baseiam-se na minimização da quantidade ou periculosidade das emissões ou resíduos na própria fonte onde eles são gerados, por meio de:

- utilização de matérias-primas sem compostos contaminantes ou com menor proporção destes (substituição ou purificação de matérias-primas);

- modificação do processo produtivo, por intermédio de mudança de tecnologia ou de procedimento, de substituição de equipamentos, de segregação do fluxo de resíduos, ou de melhoras na gestão de materiais;

- alteração nos equipamentos auxiliares, como caldeiras, compressores, geradores de vapor e outro, ou pela modificação de atividades complementares, como manutenção de máquinas, limpeza de instalações e depuração de matérias-primas; e

- modificação do produto ou sua substituição por outros alternativos compatíveis com o atual e que gerem menos emissões ou resíduos.

II - Técnicas de Reciclagem - são técnicas voltadas para o emprego dos resíduos como matéria-prima do próprio produto (reciclagem interna) ou para a recuperação de algum material componente do resíduo que possa ser revendido a outro ente e aproveitado com outra utilidade (reciclagem externa);

d) Quarta fase: análise de viabilidade

Com esta etapa se pretende analisar técnica e economicamente a viabilidade da alternativa escolhida, em termos de impacto ambiental e de impacto sobre os custos de produção do ente fiscalizado, em confronto com a expectativa de reação positiva dos usuários, devendo-se considerar:

- o contexto tecnológico,
- o contexto sócio-econômico,
- o contexto sócio-cultural,
- as entradas e saídas, os recursos naturais comprometidos, os produtos, subprodutos e efeitos desejados e não desejados,
- as normas legais que regem em seu âmbito,
- o meio ambiente e seus ecossistemas (estudos de populações, fauna e flora),
- a geografia da área (estudos geomorfológicos e hidrogeológicos),
- as alternativas de mitigação dos impactos identificados,
- a análise de custo e benefício das medidas de mitigação,
- a seleção das ações,
- as técnicas de monitoração,
- os programas de auditoria a serem mantidos, e
- a participação da comunidade afetada.

e) Quinta fase: elaboração do relatório

De uma ampla auditoria ambiental sobre determinada região, poderia resultar um relatório com as seguintes informações:

- patrimônio natural consolidado;
- identificação dos impactos, inclusive os decorrentes de desastres naturais, suas fontes, seus receptores e a relação entre causa e efeito no meio ambiente e nos ecossistemas, evolução dos impactos;
- estudos bióticos, abióticos e sócio-econômicos;
- estudo contábil e financeiro: valoração dos recursos ambiental;
- visão da sustentabilidade, da biodiversidade e das funções ambientais;
- indicadores de qualidade; e
- estudo auditorial: evidências, achados, análises e propostas de solução.

Ao lado das explicações técnicas para as propostas, o relatório deve conter o confronto entre a legislação vigente e as operações auditadas; a depleção ou consumo de recursos naturais verificado; os riscos ambientais decorrentes das operações analisadas e as condições de salubridade encontradas.

12. Perspectivas

Acredita-se que a agenda econômica do futuro terá de incorporar mais e mais padrões internacionais sobre políticas ambientais. O Nafta, por exemplo, já prevê a criação de uma comissão regional sobre temas ambientais e a destinação de vultosas somas para empreendimentos conjuntos de proteção ao meio ambiente, havendo inclusive a previsão de sanções contra danos ecológicos.

Podemos afirmar que essa primazia conferida às questões ecológicas parte de uma nova atitude do homem frente à natureza. Origina-se na convicção social moderna de que natureza equilibrada significa melhor qualidade de vida e de que, por isso mesmo, o desenvolvimento econômico deve compatibilizar-se com a proteção ambiental.

Essa verdade tem mobilizado não só os governos, mas a própria sociedade, em novas formas de expressão política, denominadas ONGs (Organizações Não-Governamentais). Só no Brasil há mais de 1500 dessas organizações atuando na proteção ambiental, das quais cerca de 300 voltadas para a questão amazônica.

A atuação dessas ONGs, no mundo inteiro, tem impulsionado os governos a incluírem, cada vez mais, na pauta das discussões internacionais, os temas ecológicos, acreditando-se que esse impulso esteja apenas em sua fase inicial. Primeiro porque, numa visão holística, o meio ambiente é visto como um patrimônio natural compartilhado, o que se trata de uma realidade bem visível, se não quanto às placas continentais de matéria sólida, pelo menos nos casos da atmosfera e dos mares.

Um grande dano causado em qualquer parte, de acordo com suas proporções, pode afetar outras partes do globo. Daí porque se tornam convenientes e até necessários alguns tratados de cooperação internacional, notadamente de países limítrofes, com compromissos recíprocos e regras comuns. Alguns deles podem prevenir restrições a certas atividades e aplicação de sanções em casos de danos, como já visto, por exemplo no caso do Nafta.

A discussão dessa matéria, sem dúvida, aponta caminhos para o futuro, indicando o meio ambiente como tema a ser observado doravante pelo controle externo, na busca pelo aperfeiçoamento da gestão governamental.

12.1. Seguros ambientais

Datam de 1979 as primeiras tentativas de se instituir uma apólice de seguro do meio ambiente. Aliás, se existe um setor que deverá ter uma estreita interação com o esforço de proteção ao meio ambiente, esse setor é o de seguros, com uma importância crescente, já que, pelo menos do ponto de vista financeiro, garantiriam a tranqüilidade em relação à cobertura de eventuais danos ecológicos.

Existem duas situações em termos de acidente ecológico: o súbito e o gra-

dual. As companhias seguradoras, de um modo geral, excluem os acidentes graduativos, admitindo apenas as hipóteses decorrentes de um acontecimento súbito e inesperado (explosão de uma caldeira, vazamento de uma válvula, derramamento de carga tóxica, etc.).

Existem situações de dano ambiental para as quais não há cobertura possível. É o caso da destruição de uma reserva ecológica. Não há dinheiro no mundo que possa reconstruir o ciclo vital de uma reserva destruída. É o caso também de doenças terminais produzidas por vazamentos tóxicos. O seguro, portanto, só cobre prejuízos pecuniários. Ele pode cobrir despesas com limpeza de locais atingidos e pagar indenizações. Mas sua esfera de ação é limitada.

Surge a idéia de que o segurador, ao exigir a auditoria ambiental, estará garantindo a maior prevenção. Dessa forma, como os seguros ambientais tornar-se-ão cada vez mais solicitados, a perspectiva é de que haja um controle da poluição a partir dos próprios agentes econômicos e da sociedade em geral.

A França, a Itália, os Estados Unidos e a Holanda já possuem modalidades de seguro ambiental. Acredita-se que o fenômeno chegue a outras partes do mundo.

12.2. O direito ao meio ambiente

Há os que sustentam haver um direito “natural” ao meio ambiente sadio, e essa noção de direito parece mais e mais ganhar corpo. Populações atingidas, ou na iminência de serem atingidas pelo fenômeno da poluição, têm-se organizado e protestado através de organizações não-governamentais ou mesmo de manifestações públicas espontâneas, sendo essa uma questão que deverá passar a ser considerada pelos canais políticos da sociedade, e conseqüentemente será tratada pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores.

13. Comentários Finais

O conceito de sustentabilidade do desenvolvimento é extremamente generoso; ele afirma que, a despeito da degradação ambiental já atingida pelo nosso planeta, ainda é possível o crescimento; e estabelece o objetivo de um nível de vida decente para todos, não só hoje como no futuro. Entretanto, ainda é apenas uma idéia-força, uma meta a ser perseguida. Vimos as dificuldades para transformar esse conceito em modelos operacionais.

O estado da arte da economia e do próprio campo das ciências ambientais, a necessidade de abordagens transdisciplinares, os vícios de concepção de mundo de muitos dos que teriam que se envolver na questão, complicam a tarefa urgente de transformar a idéia da sustentabilidade em algo concreto, operacional.

Esse estado de coisas se reflete no campo dos sistemas de estatísticas e informações para a sustentabilidade. Muito já se avançou nesse campo, mas os problemas acima citados fazem com que, necessariamente, haja improvisos e até incursões por rotas inadequadas; e, também, com que haja muita controvérsia. A reforma em curso do sistema de contas nacionais com o objetivo de torná-lo apto a gerar indicadores de desenvolvimento sustentável deixa isso claro.

Foram enormes as discussões sobre como abordar o problema, sobre a intocabilidade ou não dos indicadores correntes, sobre a valoração dos impactos ambientais da atividade econômica e se evoluiu para a construção do sistema de contas satélites ambientais. Entretanto há vozes discordantes e opiniões contrárias, até em se tentar recuperar o atual sistema de contas nacionais; para muitos, o caminho deve ser outro. Porém, faltam sugestões de alternativas concretas e operacionalizáveis.

Com efeito, as projeções estatísticas revelam, para breve, transformações de grande amplitude, a começar pelo crescimento das populações, o que, por contingências compreensíveis, passa a exercer uma demanda por alimentos e outras fontes de sobrevivência, pressionando os recursos naturais.

Assim, são muitas as probabilidades de devastação de novas áreas de florestas, da extinção de mais animais e do crescimento do processo de desertificação. Até a água pura deverá tornar-se um produto estratégico.

Em função dessas tendências desanimadoras, o Brasil não deve se descuidar do planejamento e manejo de seus recursos naturais, principalmente os recursos vivos, a fim de ocupar posição relevante num futuro não muito distante, e contribuir para modificar o assustador quadro que a estatística projeta já para o começo do século XXI.

Houve avanços consideráveis, mas muito ainda precisa ser feito para que se tenha um sistema de informações ambientais bem estruturado e em linha com as necessidades dos usuários. Para tal, entretanto, os estatísticos necessitam da orientação de modelos que dêem corpo à noção da sustentabilidade.

Apesar das inúmeras etapas já vencidas, há, sem dúvida, um longo caminho a percorrer. Os primeiros passos já foram dados, e a ação está sendo apoiada pela opinião pública, que reconhece na proteção do meio ambiente um elemento essencial à sua sobrevivência. Conseqüentemente, a fiscalização pelo órgão de controle externo torna-se fundamental para atingir esse objetivo.

Como bem afirmou o Controlador Geral da Colômbia, “Se hoje todos somos responsáveis, amanhã não teremos que buscar culpados”.

Bibliografia

1. Las eco-auditorías en la Comunidad Económica Europea. Olga Serra Pare-

- des. Revista *Tapia* nº 27, Madri, dezembro de 1992.
2. Pascal, Acot. *Historia de la Ecología*. Taurus D. L., Madri, 1990.
 3. Branco, S. M. *Ecossistêmica - uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente*. Edgard Blücher, São Paulo, 1989.
 4. Ferry, L. *Le Nouvel ordre écologique - l'arbre, l'animal et l'homme*. Éditions Grasset & Fasquelle, Paris, 1992.
 5. Odum, E. P. *Ecologia*. Pioneira, São Paulo, 1969.
 6. Schrödinger, E.. *Qu'est-ce que la vie ? De la physique à la biologie*. Christian Bourgois, Paris, 1986.
 7. "Fundamentos da Ecologia", título original inglês "fundamentals of Ecology". trad. de C.M. Baeta Neves, ed. Fundação Calouste Guibenkian, Lisboa, 1979, p.12.
 8. "Ecologia e Reato", Mario Cicala, Roma, 1973; "Ecologia Socialista", de René Dumont, trad, espanhola de Antoni Puigió, Ed. Robert Laffont, Barcelona, 1977.
 9. "Direito Penal Ecológico", Paulo José da Costa Júnior e Giorgio Gregori, Ed. Cetesb, São Paulo, 1981.
 10. "Direito Ecológico", Sergio Ferraz, em Paulo Affonso Leme Machado, "Direito Ambiental Brasileiro", Ed. RT. São Paulo, 1982, e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, idem, *ibidem*.
 11. "Lutas e Frustrações Ecológicas. Um Desafio", João José Bigarella, ed. ADEA, Curitiba, 1986.
 12. O Ecologismo, título original "L'Écologisme", trad. de Virgílio Martinho, Ed. Moraes Editores Lisboa, 1981, p.8.
 13. René Ariel Dotti, *Ecologia (Proteção Penal do Meio Ambiente)*, em *Enciclopédia Saraiva do Direito*, Ed. Saraiva, São Paulo, 29/517.
 14. Código Florestal, com as alterações determinadas pelas Leis ns. 6.535, de 15 de junho de 1978; 7.754, de 14 de abril de 1989; 7.803, de 12 de fevereiro de 1988 e 7.679, de 13 de novembro de 1989.
 15. Código de Caça, com as alterações determinadas pelas Leis ns. 7.653, de 12 de fevereiro de 1988 e 7.679, de 23 de novembro de 1988.
 16. Código de Pesca, com as alterações determinadas pelas Leis ns. 6.276, de 1º de dezembro de 1975 e 7.653, de 12 de fevereiro de 1988 e o DL nº 2.467, de 1º de setembro de 1988.
 17. Constituição, 1988. Constituição da República Federal do Brasil. Organização dos textos, notas e índices de Juarez de Oliveira. São Paulo, Saraiva, 1988.
 18. Gilpin, Alan. *Dicionário de termos do ambiente*. Lisboa, Dom Quixote, 1980.
 19. Gould, Stephen Jay. *Darwin e os grandes enigmas da vida*. São Paulo, Martins Fontes, 1987.
 20. Sachs, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo, Vértice, 1986.
 21. Pádua, José Augusto & Lago, Antonio. *O que é ecologia?* São Paulo, Brasi-

- liense, 1984.
22. Simonnet, Dominique. O ecologismo. Lisboa, Moraes, 1981.
 23. Soffiati, Arthur. A ecologia e a nova constituição brasileira. São Paulo, Edicon, 1987.
 24. Tanner, Q. Thomas. Educação ambiental. São Paulo, Summus, EDVSP, 1978.
 25. União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos naturais. Estratégia mundial para a conservação da natureza: a conservação dos recursos vivos, para um desenvolvimento sustentado. Trad. da Cesp. São Paulo, Cesp, 1984. n.p.
 26. Relatório sobre “Desenvolvimento Mundial 1988” - Banco Mundial.
 27. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1992 - Desenvolvimento e Meio Ambiente. Indicadores do Desenvolvimento Mundial - Banco Mundial.
 28. Nosso Futuro Comum - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Edição da Fundação Getúlio Vargas) - 1988.
 29. Mudando o Rumo - Uma Perspectiva Empresarial Global sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente - Stephan Schmidheiny (Edição da Fundação Getúlio Vargas - 1992).
 30. Meio Ambiente (legislação) 1991 - Senado Federal.
 31. oliveira, Paulo Affonso Martins. Situação atual e perspectivas da fiscalização superior em matéria de preservação ambiental. Trabalho apresentado no X Congresso Latino-Americano e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - Cladefs. São José da Costa Rica, agosto de 1993.

ANEXO I

Declaração de Estocolmo (1972)

A Assembléia Geral das Nações Unidas reunida em Estocolmo, de 5 a 16 junho de 1972, atendendo à necessidade de estabelecer uma visão global e princípios comuns, que sirvam de inspiração e orientação à humanidade, para a preservação e melhoria do ambiente humano através dos vinte e três princípios enunciados a seguir, expressa a convicção comum de que:

1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e o desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.

A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas.

2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequados.

3 - Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra de produzir recursos renováveis vitais.

4 - O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu “habitat”, que se encontram atualmente em grave perigo, por uma combinação de fatores adversos. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

5 - Os recursos não-renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o perigo do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso.

6 - Deve-se pôr fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outras matérias e à liberação de calor, em quantidades ou concentrações tais que não possam ser neutralizadas pelo meio ambiente, de modo a evitarem-se danos graves e irreparáveis, aos ecossistemas. Deve ser apoiada a justa luta de todos os povos contra a poluição.

7 - Os países deverão adotar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substância que possam por em perigo a saúde do homem, prejudicar os recursos vivos e a vida marinha, causar danos às possibilidades recreativas ou interferir com outros usos legítimos do mar.

8 - O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao

homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria da qualidade da vida.

9 - As deficiências do meio ambiente decorrentes das condições de subdesenvolvimento e de desastres naturais ocasionam graves problemas; a melhor maneira de atenuar suas conseqüências é promover o desenvolvimento acelerado, mediante a transferência maciça de recursos consideráveis de assistência financeira e tecnologia que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna, quando necessária.

10 - Para os países em desenvolvimento, a estabilidade de preços e pagamento adequado para comodidades primárias e matérias-primas são essenciais à administração do meio ambiente, de vez que se deve levar em conta tantos os fatores econômicos como os processos ecológicos.

11 - As políticas ambientais de todos os países deveriam melhorar e não afetar adversamente o potencial desenvolvimentista atual e futuro dos países em desenvolvimento, nem obstar o atendimento de melhores condições de vida para todos: os Estados e as organizações internacionais deveriam adotar providências apropriadas, visando chegar a um acordo, para fazer frente às possíveis conseqüências econômicas nacionais e internacionais resultantes da aplicação de medidas ambientais.

12 - Deveriam ser destinados recursos à preservação e melhoramento do meio ambiente, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e quaisquer custos que possam emanar, para esses países, a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, assim como a necessidade de lhes ser prestada, quando solicitada, maior assistência técnica e financeira internacional para esse fim.

13 - A fim de lograr um ordenamento mais racional dos recursos e, assim, melhorar as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade do desenvolvimento, com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício de sua população.

14 - A planificação racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.

15 - Deve-se aplicar a planificação aos agrupamentos humanos e à urbanização, tendo em mira evitar repercussões prejudiciais ao meio ambiente e à obtenção do máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A esse respeito, devem ser abandonados os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

16 - Nas regiões em que exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou em que a baixa densidade de população possa impedir o

melhoramento do meio ambiente humano e obstar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que representassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

17 - Deve ser confiada, às instituições nacionais competentes, a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.

18 - Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social, devem ser utilizadas a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

19 - É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, visando tanto as gerações jovens como os adultos, dispensando a devida atenção ao setor das populações menos privilegiadas, para assentar as bases de uma opinião pública bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, inspirada no sentido de sua responsabilidade, relativamente à proteção e melhoramento do meio ambiente em toda a sua dimensão humana.

20 - Deve ser fomentada, em todos os países, especialmente naqueles em desenvolvimento, a investigação científica e medidas desenvolvimentistas, no sentido dos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. A esse respeito, o livre intercâmbio de informação e de experiências científicas atualizadas deve constituir objeto de apoio e assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais: as tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento, em condições que favoreçam sua ampla difusão, sem que constituam carga econômica excessiva para esses países.

21 - De acordo com a Carta da Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas a efeito, dentro da jurisdição ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional.

22 - Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional, no que se refere à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e outros danos ambientais, que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob controle de tais Estados, causem às zonas situadas fora de sua jurisdição.

23 - Sem prejuízo dos princípios gerais, que possam ser estabelecidos pela comunidade internacional e dos critérios e níveis mínimos que deverão ser definidos em nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores predominantes em cada país, e o limite de aplicabilidade de padrões que são válidos para os países mais avançados, mas que possam ser inadequados e de alto custo social para os países em desenvolvimento.

ANEXO II

Declaração de Nairóbi (1982)

É a seguinte a íntegra da declaração adotada em Nairóbi:

“A Assembléia Mundial dos Estados, reunida em Nairóbi do dia 10 ao dia 18 de maio de 1982, a fim de comemorar o 10º aniversário da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, que ocorreu em Estocolmo, tendo recapitulado as medidas tomadas para implementar a declaração e o plano de ação adotados naquela conferência, roga solenemente a governos e povos para agirem construtivamente a partir do progresso alcançados até hoje, embora expressando sua grave preocupação acerca do atual estado do ambiente, a nível mundial, e reconhece a necessidade urgente de intensificar esforços a níveis global, regional e nacional, de modo a protegê-lo e melhorá-lo.

1 - A Conferência de Estocolmo constituiu uma força poderosa que incrementou a consciência e a compreensão pública quanto à fragilidade do meio ambiente. Os anos decorridos desde então registram um progresso significativo das ciências ambientais; expandiram-se consideravelmente a educação, os meios de informação e a capacitação profissional; em muitos países, passou-se a adotar legislação ambiental e um número relevante de países incorporou, ao contexto de suas constituições, dispositivos relativos à proteção ambiental. Além do programa ambiental das Nações Unidas, outras organizações governamentais e não-governamentais foram implantadas, em todos os níveis, e vários importantes convênios internacionais relativos à cooperação ambiental foram concluídos. Os princípios da declaração de Estocolmo são tão válidos hoje como em 1972 e proporcionam um código básico de comportamento para os anos vindouros.

2 - No entanto, o plano de ação inicial só parcialmente foi instrumentado e os resultados respectivos não podem ser considerados satisfatórios. Com efeito, foram insuficientes a compreensão e a previsão necessárias para entender o benefício a longo prazo de programas e ações coordenadas de proteção ambiental. Do mesmo modo, nem os objetivos nem as ações asseguraram a disponibilidade e a distribuição equitativa de recursos naturais. Eis porque o plano de ação inicial não teve a repercussão requerida na totalidade da comunidade internacional. Algumas atividades humanas descontroladas e não-programadas determinaram a degradação crescente do ambiente. O desmatamento, a degradação do solo e a desertificação atingiram proporções alarmantes e puseram seriamente em risco as próprias condições de sobrevivência em vastas regiões do planeta. As doenças associadas a condições ambientais adversas continuaram a contribuir para o sofrimento humano. Mudanças havidas na atmosfera, como as ocorridas na camada de ozônio; a concentração crescente de dióxido de carbono e de chuvas ácidas; a poluição das águas marinhas e interiores; o descuido a que tem sido votado o destino final e a reutilização de

substâncias perigosas, assim como a extinção de espécies animais e vegetais, constituem graves ameaças adicionais para o ambiente humano.

3 - No decurso da última década surgiram novas diretrizes: a necessidade do levantamento e manejo das complexas e íntimas conexões entre o ambiente, o desenvolvimento, a população e os recursos naturais por um lado e, por outro, o impacto ocasionado particularmente em áreas urbanas pelo aumento da população. Esse fatores foram amplamente discutidos. Uma consciência específica e lúcida, a nível regional, que destaque essas relações, pode vir a contribuir para um desenvolvimento sócio-econômico, fundamentado e permanente.

4 - As ameaças ao meio ambiente são agravadas por estruturas coniventes com a miséria, assim como com um consumismo e um desperdício abusivos; ambos podem levar à exploração predatória do meio. A estratégia internacional de desenvolvimento para a terceira década de ação das Nações Unidas e o advento de uma nova ordem econômica internacional, fazem parte, por conseguinte, dos instrumentos primordiais no sentido do esforço global para reverter o curso da agressão ambiental. Mecanismos conjugados de mercado e de planejamento podem, também, contribuir para a racionalização do desenvolvimento e do manejo do ambiente e dos recursos naturais.

5 - Seria extremamente benéfico, para o ambiente humano, o estabelecimento de uma atmosfera internacional de paz e de segurança, que permita ao homem viver livre da ameaça da guerra (especialmente de uma guerra nuclear), e do desperdício de recursos intelectuais e naturais, absorvidos pelos programas armamentistas. Livre, também, do Apartheid, da segregação racial e de todas as formas de discriminação, de colonialismo, de opressão e de domínio estrangeiro.

6 - Muitos problemas ambientais transcendem as fronteiras e deveriam, quando necessário, ser resolvidos, para o bem de todos por meio de consultas intergovernamentais e de ações internacionais pertinentes. Desse modo, os estados passariam a promover a promulgação progressiva de legislação ambiental, incluindo convênios e convenções, aumentando ao mesmo tempo a cooperação no campo da pesquisa científica e do manejo do ambiente.

7 - As deficiências ambientais provenientes do subdesenvolvimento (incluindo fatores externos que ultrapassam a capacidade de controle dos países envolvidos) geram graves problemas que se podem combater graças a uma distribuição mais eqüitativa de recursos econômicos e técnicos, dentro dos próprios países e entre estados. As nações desenvolvidas (ou quaisquer outros países que se encontrem em condições de fazê-lo) deveriam prestar auxílio aos países em vias de desenvolvimento, afetados pelo desequilíbrio ambiental, apesar dos seus esforços internos em confrontar seus problemas ambientais mais sérios. A utilização de tecnologia apropriada, particularmente da tecnologia elaborada por outros países em vias de desenvolvimento, poderia compatibilizar o progresso econômico e social com a conservação de recursos naturais.

8 - Requer-se uma soma maior de esforços para desenvolver a metodologia e o manejo adequados para a exploração e a utilização de recursos naturais e para modernizar os sistemas tradicionais de pastoreio. Deve-se prestar uma atenção particular ao papel das inovações técnicas no sentido de promover a substituição, a reciclagem e a conservação de recursos naturais. O rápido esgotamento das fontes tradicionais e convencionais de energia apresenta um novo e premente desafio quanto ao seu manejo e conservação, e à preservação do meio ambiente. A programação racional e conjunta dos recursos energéticos, entre nações ou entre grupos de nações, apresenta possibilidades promissoras. Medidas possibilitando, por exemplo, a elaboração de novas fontes renováveis de energia, terão um efeito benéfico no ambiente.

9 - A prevenção de agressões ambientais é preferível à recuperação, pesada e onerosa, dos danos que já tenham sido causados. Essa ação preventiva deveria incluir a programação de todas as atividades que possam causar impacto ambiental. Importa, além disso, incrementar a conscientização pública e política da importância do meio ambiente, visando os meios de informação, a educação e capacitação profissional. O comportamento e a participação responsável são essenciais para promover a causa do meio ambiente. As organizações não-governamentais têm um papel particularmente relevante e inspirador nesse campo. Todas as empresas, incluindo as corporações multinacionais, deveriam ser conscientizadas de sua responsabilidade ambiental, antes de adotarem novos métodos e novas tecnologias de produção industrial, ou de procederem à exportação para outros países. Uma ação legislativa adequada e oportuna é importante nesse particular.

10 - A comunidade mundial de estados reafirma, assim, solenemente, a sua adesão à declaração e ao plano de ação adotados em Estocolmo, assim como ao fortalecimento e ampliação de esforços nacionais e de atos de cooperação internacional, no âmbito da proteção ambiental. Reafirma, igualmente, o seu apoio no sentido de fortalecer o programa das Nações Unidas para o meio ambiente, como instrumento catalisador primordial para a cooperação ambiental global, fazendo apelo para que seja aumentada a disponibilidade de recursos naturais, finalmente e, em particular, graças ao "Fundo Ambiental". Conclama todos os governos e povos do mundo para assumirem, individual e coletivamente, a sua responsabilidade histórica, de forma a assegurar que o nosso pequeno planeta seja transmitido às futuras gerações em condições que garantam a vida e a dignidade humana para todos.

ANEXO III

Declaração do Rio (1992)

Preâmbulo

A - O tema das florestas está relacionado com toda a gama de questões e oportunidades relativas a meio ambiente e desenvolvimento, inclusive o direito ao desenvolvimento sócio-econômico em base sustentável.

B - O objetivo que norteia estes princípios é o de contribuir para o manejo, a conservação e o desenvolvimento sustentável das florestas e o de propiciar suas múltiplas e complementares funções e usos.

C - Questões e oportunidades florestais devem ser examinadas de forma equilibrada e integrada, no contexto geral de meio ambiente e desenvolvimento, levando em consideração as funções e os usos múltiplos das florestas, inclusive usos tradicionais, e o desgaste econômico e social provável quando esses usos são coibidos ou restringidos, assim como o potencial para o desenvolvimento que o manejo florestal pode oferecer.

D - Estes princípios refletem um primeiro consenso global sobre florestas. Ao se comprometerem com a pronta implementação destes princípios, os países também decidem mantê-los sob avaliação quanto a sua adequação com relação ao avanço da cooperação internacional sobre questões florestais.

E - Estes princípios devem ser aplicados a todos os tipos de florestas, tanto nativas quanto plantadas, em todas as regiões geográficas e zonas climáticas, inclusive a austral, boreal, subtemperada, temperada, subtropical e tropical.

F - Todos os tipos de florestas incluem processos ecológicos únicos e complexos que são a base para sua capacidade presente e potencial de fornecer recursos para satisfazer as necessidades humanas quanto aos valores ambientais e, assim, seu manejo saudável e conservação é preocupação dos governos dos países aos quais pertencem e são valiosas para as comunidades locais e para o meio ambiente como um todo.

G - As florestas são essenciais para o desenvolvimento econômico e para a manutenção de todas as formas de vida.

H - Reconhecendo que a responsabilidade pelo manejo florestal, conservação e desenvolvimento sustentável é em muitos estados dividida entre os níveis federal/nacional, estadual/provincial e local de governo, cada Estado, de acordo com sua constituição e/ou legislação nacional, deve perseguir estes princípios no nível apropriado de governo.

Princípio/Elementos

1A - Os Estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional, o direito soberano de explorar seus próprios recursos de acordo com suas próprias políticas de meio ambiente e têm a responsabilidade de assegurar que atividades no âmbito de sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

1B - O custo incremental total acordado para alcançar os benefícios associados com conservação florestal e desenvolvimento sustentável requer o aumento da cooperação internacional e deve ser compartilhado de forma equitativa pela comunidade internacional.

2A - Os Estados têm o direito soberano e inalienável de utilizar, manejar e desenvolver suas florestas de acordo com suas necessidades de desenvolvimento e nível de desenvolvimento sócio-econômico e com base em políticas nacionais consistentes com desenvolvimento sustentável e legislação, incluindo a conversão de tais áreas para outros usos no contexto de plano geral de desenvolvimento sócio-econômico e baseado em políticas racionais de uso da terra.

2B - Recursos e terras florestais devem ser manejados de forma sustentável para atender às necessidades sociais, econômicas, ecológicas, culturais e espirituais das gerações presentes e futuras. Essas necessidades são por produtos e serviços florestais, tais como madeira e produtos de madeira, água, alimentos, forragem, remédios, combustível, abrigo, emprego, lazer, habitats para a vida silvestre, diversidade de paisagens, sumidouros e reservatórios de carbono e outros produtos florestais. Medidas adequadas devem ser adotadas para proteger as florestas contra efeitos danosos da poluição, inclusive a transportada pelo vento, queimadas, pestes e doenças, de forma a manter seu valor múltiplo total.

2C - A provisão de informações tempestivas, confiáveis e acuradas sobre florestas e ecossistemas florestais, é essencial para a compreensão do público e a tomada de decisões consciente e deve ser assegurada.

2D - Os Governos devem promover e oferecer oportunidades para a participação de partes interessadas, inclusive comunidades locais e populações indígenas, indústrias, operários, organizações não-governamentais e indivíduos, habitantes das florestas e mulheres, no desenvolvimento, implementação e planejamento de políticas florestais nacionais.

3A - Políticas e estratégias nacionais devem prover uma estrutura para esforços crescentes, inclusive o desenvolvimento e fortalecimento de instituições e programas para o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de florestas e terras florestais.

3B - Arranjos institucionais internacionais, elaborados a partir daqueles mecanismos e organizações já existentes, conforme apropriado, devem facilitar a coo-

peração internacional no campo de florestas.

3C - Todos os aspectos da proteção ao meio ambiente e desenvolvimento social e econômico, na medida em que se relacionam com florestas e terras florestais, devem ser integrados e abrangentes.

4 - Deve ser reconhecido o papel vital de todos os tipos de florestas na manutenção do equilíbrio e dos processos ecológicos em nível local, nacional, regional e global por meio, *inter alia*, de seu papel na proteção de ecossistemas frágeis, bacias hidrográficas e recursos hídricos e como ricos depósitos de biodiversidade e recursos biológicos e fontes de material genético para produtos da biotecnologia, como também na fotossíntese.

5A - Políticas florestais nacionais devem reconhecer e apoiar adequadamente a identidade, cultura e os direitos das populações indígenas, suas comunidades, outras comunidades e outros habitantes da floresta. Condições apropriadas para esses grupos devem ser promovidas de forma a capacitar-lhes a tomar parte no uso econômico da floresta, a desempenhar atividades econômicas e a conquistar e manter identidade cultural e organização social, assim como níveis adequados de vida e bem-estar, por meio, *inter alia*, de arranjos de posse da terra que atuem como incentivos para o manejo sustentável das florestas.

5B - A participação integral das mulheres em todos os aspectos do manejo, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas deve ser ativamente promovida

6A - Todos os tipos de florestas têm papel importante no atendimento das necessidades de energia, pela provisão de fonte renovável de bioenergia, particularmente em países em desenvolvimento, e as demandas por madeira combustível para uso doméstico e necessidades industriais devem ser atendidas por meio do manejo florestal sustentável, florestamento e reflorestamento. Com esse fim, deve ser reconhecida a contribuição potencial do plantio tanto de espécies autóctones quanto introduzidas para a provisão de madeira combustível e de madeira para uso industrial.

6B - Políticas e programas nacionais devem levar em consideração a relação, onde ela existir, entre conservação, manejo e desenvolvimento sustentável das florestas e todos os aspectos relacionados com a produção, consumo, reciclagem e/ou depósito final de produtos florestais.

6C - Decisões tomadas sobre o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de recursos florestais devem se beneficiar, na medida do praticável, de uma avaliação abrangente dos valores econômicos e não-econômicos dos produtos e serviços florestais e dos custos e benefícios ambientais. Devem ser promovidos o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de metodologias para tais avaliações.

6D - O papel de florestas plantadas e de culturas agrícolas permanentes como fontes sustentáveis e ambientalmente saudáveis de energia renovável e matéria-prima industrial deve ser reconhecida, realçada e promovida. Devem ser reco-

nhecidas e realçadas suas contribuições para a manutenção de processos ecológicos, para a redução da pressão sobre florestas primárias/antigas e para a criação de emprego e desenvolvimento regionais com o adequado envolvimento dos habitantes locais.

6E - Florestas naturais também constituem fonte de bens e serviços e sua conservação, manejo e utilização sustentável devem ser encorajados.

7A - Esforços devem ser envidados para promover um clima econômico internacional de apoio conducente ao desenvolvimento sustentável e ambientalmente saudável das florestas em todos os países, que inclua, *inter alia*, a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, a erradicação da pobreza e a promoção da segurança alimentar.

7B - Recursos financeiros específicos devem ser providos aos países em desenvolvimento com áreas florestais significativas que estabeleçam programas para a conservação das florestas, inclusive áreas protegidas de florestas naturais. Esses recursos devem ser dirigidos notadamente aos setores econômicos que poderiam estimular atividades econômicas e sociais substitutivas.

8A - Esforços devem ser empreendidos com vistas ao aumento da cobertura verde do mundo. Todos os países, notadamente os países subdesenvolvidos, devem desenvolver ação transparente e positiva no sentido de reflorestar, florestar e conservar as florestas, conforme apropriado.

8B - Devem ser realizados esforços para manter e aumentar a cobertura florestal e a produtividade florestal de maneiras ecológica, econômica e socialmente seguras, por meio da reabilitação, reflorestamento e restabelecimento de árvores e florestas em terras improdutivas, degradadas e desflorestadas, bem como por meio do manejo dos recursos florestais existentes.

8C - A implementação de políticas e programas nacionais com vistas ao manejo florestal, conservação e desenvolvimento sustentável, particularmente nos países em desenvolvimento, deve ser apoiada pela cooperação financeira e técnica internacional, inclusive por meio do setor privado, onde apropriado.

8D - O manejo e o uso florestais sustentável devem ser executados de acordo com políticas e prioridades nacionais de desenvolvimento e com base em diretrizes nacionais ambientalmente saudáveis. Na formulação de tais diretrizes, deve-se levar em conta, conforme apropriado e se aplicável, metodologias e critérios relevantes internacionalmente acordados.

8E - O manejo florestal deve ser integrado com o manejo de áreas adjacentes de maneira a manter equilíbrio ecológico e produtividade sustentável.

8F - Políticas e/ou legislação nacionais visando ao manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de florestas devem incluir a proteção de exemplos únicos ou representativos ecologicamente viáveis de florestas, inclusive florestas primárias/antigas, culturais, espirituais, históricas, religiosas e outras florestas de importância nacional, valorizadas e únicas.

8G - O acesso aos recursos biológicos, inclusive material genético, deve se dar com a devida atenção aos direitos soberanos dos países onde as florestas estão localizadas e à participação em termos mutuamente acordados na tecnologia e nos lucros de produtos da biotecnologia que derivem desses recursos.

8H - Políticas nacionais devem assegurar que estudos de impacto ambiental sejam realizados onde pareça provável que ações venham a ter impacto adverso significativo sobre recursos florestais importantes, e onde tais ações estejam submetidas a uma decisão da autoridade nacional competente.

9A - Os esforços dos países em desenvolvimento para fortalecer o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de seus recursos florestais devem ser apoiados pela comunidade internacional, levando em conta a importância de aliviar a dívida externa, particularmente onde esta é agravada pela transferência líquida de recursos para os países desenvolvidos, bem como o problema da obtenção ao menos do valor de reposição das florestas por meio de melhor acesso aos mercados para produtos florestais, especialmente produtos processados. A esse respeito, atenção especial deve também ser dada aos países em processo de transição para economias de mercado.

9B - Os problemas que obstaculizam os esforços para conseguir a conservação e o uso sustentável dos recursos florestais e que se originam na falta de opções alternativas disponíveis para as comunidades locais, particularmente os pobres urbanos e as populações rurais pobres que são econômica e socialmente dependentes das florestas e dos recursos florestais, devem ser enfrentados pelos Governos e pela comunidade internacional.

9C - A formulação de política nacional com respeito a todos os tipos de florestas deve levar em consideração as pressões e demandas impostas sobre os ecossistemas e recursos florestais por influência exógenas ao setor florestal, devendo-se buscar meios transeitoriais de tratar tais pressões e demandas.

10 - Recursos financeiros novos e adicionais devem ser providos aos países em desenvolvimento para capacitar-lhes a manejar, conservar e desenvolver seus recursos florestais de forma sustentável, inclusive por meio de florestamento, reflorestamento e combate ao desmatamento e à degradação florestal e do solo.

11 - De maneira a capacitar, particularmente os países em desenvolvimento, a melhorar suas capacidades endógenas e a melhor manejar, conservar e desenvolver seus recursos florestais, deve ser promovido, facilitando e financiando, conforme apropriado, o acesso e a transferência de tecnologias ambientalmente saudáveis e correspondente *know how* em termos favoráveis, inclusive em termos concessionais e preferenciais, como mutuamente acordado, de acordo com as disposições relevantes da Agenda 21.

12A - Pesquisa científica, inventários florestais e avaliações realizados por instituições nacionais que levem em conta, quando relevante, variáveis biológicas, físicas, econômicas e sociais, assim como o desenvolvimento tecnológico e sua

aplicação no campo do manejo florestal sustentável, conservação e desenvolvimento, devem ser fortalecidos por meio de modalidades eficazes, inclusive cooperação internacional. Nesse contexto, deve também ser dada atenção à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos madeireiros colhidos de forma sustentável.

12B - A capacitação institucional nacional e, onde apropriado, regional e institucional em educação, treinamento, ciência, tecnologia, economia, antropologia e aspectos sociais das florestas e do manejo florestal é essencial para a conservação e desenvolvimento sustentável das florestas e deve ser fortalecida.

12C - O intercâmbio internacional de informação sobre os resultados de pesquisa e desenvolvimento de florestas e de manejo florestal deve ser otimizado e ampliado, conforme apropriado, utilizando integralmente instituições educacionais e de treinamento, inclusive aquelas no setor privado.

12D - A capacidade indígena apropriada e o conhecimento local relativo à conservação e desenvolvimento sustentável de florestas deve, por meio de apoio institucional e financeiro e em colaboração com as populações das comunidades locais interessadas, ser reconhecido, respeitado, registrado, desenvolvido e, conforme apropriado, introduzido na implementação de programas. Os benefícios adquiridos da utilização do conhecimento indígena devem portanto ser partilhados equitativamente com aquelas populações.

13A - O comércio de produtos florestais deve basear-se em regras não-discriminatórias e acordadas multilateralmente, e em procedimentos consistentes com leis e práticas comerciais internacionais. Nesse contexto, o comércio internacional livre e aberto de produtos florestais deve ser facilitado.

13B - A redução ou remoção de barreiras tarifárias e impedimentos para viabilizar melhor acesso ao mercado e melhores preços para produtos florestais com elevado valor agregado e seu processamento local deverá ser encorajado para capacitar os países produtores a melhor conservar e manejar seus recursos florestais renováveis.

13C - A incorporação de custos e benefícios ambientais nos mecanismos e forças de mercado, de forma a se alcançar a conservação e o desenvolvimento florestal sustentável, deve ser encorajado tanto doméstica quanto internacionalmente.

13D - Políticas de conservação e desenvolvimento florestal sustentável devem estar integradas às políticas econômicas, comerciais e outras políticas relevantes.

13E - Políticas e práticas fiscais, comerciais, industriais, de transporte e outras que possam levar à degradação florestal devem ser evitadas. Políticas adequadas, dirigidas ao manejo, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas, inclusive, onde apropriado, incentivos, devem ser encorajados.

14 - Medidas unilaterais, incompatíveis com obrigações ou acordos internacionais, para restringir e/ou banir o comércio internacional de madeira ou outros produtos florestais devem ser removidas ou evitadas, a fim de se obter manejo flo-

restal sustentável de longo prazo.

15 - Devem ser controlados os poluentes, particularmente os transportados pelo vento, inclusive aqueles responsáveis pela deposição ácida, que são prejudiciais à saúde de ecossistemas florestais em níveis local, nacional, regional e global.

ANEXO IV

**Projeto de Controle da Poluição Urbana Industrial de São Paulo -
Procop¹**

A.1. Criação: pelo Decreto Estadual N.º 14.806, de 04/03/80.

A.2. Agência Executora : Cetesb

A.3. Fontes Financiadoras:

Internas - BNDES e Badesp

Externas - Bird

A.4. Valor (em US\$)

a) Previsão em 1981 :

- valor total US\$ 187 milhões

- Pelo Bird US\$ 58 milhões

b) Ajuste em 1983 :

- valor total US\$ 142 milhões

- pelo Bird US\$ 34 milhões

c) Efetivo em 1987 :

- valor total US\$ 193 milhões

- Pelo Bird US\$ 81 milhões

A.5. Beneficiários:

- Empresas Industriais de São Paulo

- Cetesb

- Sociedade paulista em geral

A.6. Local de Execução :

1ª Etapa (1981/83)- Região Metropolitana de SP

2ª Etapa (1984 a 1993)- Estado de SP

A.7. Prazo de Execução : 1983 a 1993

A.8. Matriz de Estrutura Lógica

A.8.1. Objetivo Geral

Controlar a poluição urbana industrial em São Paulo

a) Indicador de resultado: concentração de poluentes ambientais.

b) Pressupostos Básicos :

- Os níveis de poluição eram elevados, danificando os ecossistemas urbano e rural e afetando o equilíbrio entre as espécies.

- Há vínculo da poluição ambiental com algumas doenças da população e com a degradação física das cidades.

- É possível reduzir os níveis de poluição.

¹ O Projeto tem caráter contínuo, mantido por fundo rotativo, a partir das amortizações e dos juros dos projetos já financiados.

A.8.2. Objetivo Específico I

Auxiliar na capacitação técnica e operacional da Cetesb.

a) Indicadores de resultado: N.º de cursos realizados / laboratórios instalados / bolsas concedidas / encontros técnicos efetivados / consultorias internacionais e específicas realizadas / normas técnicas elaboradas / relatórios técnicos específicos elaborados/ equipamentos e publicações adquiridos.

b) Pressuposto Básico : A Cetesb não estava devidamente capacitada para a missão de controle da poluição ambiental.

A.8.3. Objetivo Específico II

Desenvolver, aplicar e transferir tecnologia nas áreas de engenharia ambiental.

a) Indicadores de resultado : Desenvolvimento e domínio de novas tecnologias no âmbito do projeto / operação regular dos equipamentos.

b) Pressuposto Básico : Não havia suficiente tecnologia no país, na área de engenharia ambiental.

A.8.4. Meta I (Fases I e II)

Financiamento do pré-tratamento de efluentes líquidos industriais antes do seu lançamento no sistema de captação.

a) Indicador de resultado : Concentração de poluentes aquáticos.

b) Pressuposto Básico : Havia alta concentração de poluentes nas águas, em São Paulo, com danos para o ecossistema aquático e para a população.

A.8.5. Meta II (Fases I e II)

Redução de emissões de material particulado na atmosfera.

a) Indicador de resultado : Concentração de partículas no ar.

b) Pressuposto Básico : Há relação dos materiais particulados presentes no ar, com algumas doenças humanas e com a degradação ambiental.

A.8.6. Meta III (Fase II)

Controle de emissão de SO₂ e da disposição de resíduos sólidos industriais.

a) Indicadores de resultado : concentração de SO₂ no ar e nível de resíduos sólidos industriais tratados.

b) Pressuposto Básico : Há relação dos níveis de SO₂ e de resíduos industriais sólidos no ambiente com algumas doenças humanas e com a degradação ambiental.

A.8.7. Meta IV (Fase II)

Extensão do Procop a todo o Estado de São Paulo, com prioridade para Cubatão.

a) Indicador de resultado : N.º de municípios atendidos pelo Procop.

b) Pressuposto Básico : Havia fontes de poluição no interior do Estado, fora da área geográfica inicial do projeto.

A.8.8. Estratégia I (Fase I)

Financiamento de indústrias, hospitais e hotéis, quanto ao controle da polui-

ção.

a) Indicador de resultado : N.º de estabelecimentos industriais, hospitalares ou hoteleiros envolvidos no projeto.

b) Pressuposto Básico : As indústrias são o segundo maior poluidor ambiental.

A.8.9. Estratégia II (Fase I)

Financiamento do aprimoramento da assistência técnica na área de engenharia ambiental, pela Cetesb.

a) Indicador de resultado : N.º de projetos assistidos pela Cetesb.

b) Pressuposto Básico : Havia carência de conhecimentos e de informações na área de controle da poluição industrial.

A.8.10. Estratégia III (Fase II)

Municipalização das ações de despoluição dos afluentes dos rios Tietê, Juqueri e Paraíba do Sul.

a) Indicador de resultado : N.º de municípios envolvidos no projeto e atingidos pelos seus benefícios.

b) Pressuposto Básico : Não havia ações de controle sobre a poluição dos afluentes em nível municipal.

A.8.11. Recursos Financeiros

a) Indicador de resultado : volume de recursos aportados ao Procop.

b) Pressuposto Básico : Não havia recursos suficientes investidos no controle da poluição industrial.

A.8.12. Recursos Humanos

a) Indicador de resultado : N.º de técnicos envolvidos no projeto.

b) Pressuposto Básico : O quadro de técnicos envolvidos com o tema era insuficiente em termos quantitativos e qualitativos.

A.8.13. Recursos Materiais

a) Indicador de resultado : N.º de equipamentos, máquinas e instalações implantados.

b) Pressuposto Básico : Não havia disponibilidade de materiais e equipamentos na área de controle da poluição industrial.

A.8.14. Recursos Políticos

a) Indicador de resultado : Nível de aprovação popular do projeto e dos políticos envolvidos.

b) Pressuposto Básico : O Procop traria dividendos políticos positivos, em níveis interno e externo.

B. Tipos de Avaliação

No Procop foram usados dois tipos de avaliação, a saber:

- Avaliação ex-ante: Relatório da Equipe de Avaliação

- Avaliação ex-post: Relatório de Conclusão do Projeto

C. Metodologia de Avaliação

Foi usada uma missão de campo, composta por um consultor do Bird por projeto, e presença de técnicos brasileiros.

C.1. Limitações

Não foi guardada a memória dos projetos, obrigando equipes de avaliação a trabalhosas recapitulações.

D. Resultados Obtidos pelo Projeto

Dos resultados obtidos podemos destacar:

- a) redução de 32% de material particulado em todo o Estado de SP.
- b) redução de 7,5% de emissão de SO₂
- c) redução de 37% da poluição por carga orgânica nas bacias dos rios Tietê e Juqueri.

d) redução de 65% de emissão de material particulado em Cubatão.

e) redução de problemas respiratórios da população atingida.

f) melhoria das condições ambientais do Estado de SP.

E. Proposição e Desenho

Foram levados a efeito pela Cetesb.

E.1. Negociação

Discussões iniciais - final de 1976

Inclusão do tema Poluição do Ar - 1977

1ª avaliação pelo Bird - Fev/mar de 1978

Conclusão dos arranjos - out/1979

Aprovação do projeto - mar/1980

Liberação dos recursos - jan/1981

E.2. Implementação

Ocorreu de forma lenta, entre 1981 a 1983, exigindo reformulação do desenho.

E.3. Lições

Um projeto de controle da poluição, para ser bem sucedido, depende de sustentabilidade econômica e social e da conscientização dos agentes sociais envolvidos, dentre outros fatores.

E.4. Impacto

Registrou-se maior capacitação técnica da Cetesb, maior conscientização da população, das prefeituras e indústrias, engajamento de outros Estados (Pronacop).

E.5. Sustentabilidade

Foi alcançada sustentabilidade a partir das parcelas de amortização e de juros, dispensando o aporte de novos recursos.

E.6. Recomendações Finais

Recomenda-se, entre outros aspectos:

- a) aprimorar os sistemas de controle da poluição
- b) investir também no controle das emissões de automóveis
- c) aumentar o nº de agências nacionais ligadas ao projeto

- d) investir no preparo técnico e gerencial dos envolvidos
- e) fazer campanhas para a conscientização ainda maior da população.

Biografia do Autor



Marcos Valério de Araújo nasceu em Natal (RN), em 24.11.59, e é formado em Administração Postal e Administração de Empresas. Nos Correios e Telégrafos, onde trabalhou por 9 anos, foi assessor na área de Planejamento e chefe da Divisão de Estudos Operacionais. Ingressou no TCU na primeira turma do concurso de 1986, tendo sido coordenador de auditorias durante 7 anos e assessor na área de Planejamento durante 2 anos. Ganhador de vários

concursos nacionais e de um internacional de monografias na área do controle externo. Desde setembro de 1995, é Secretário de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte, terra de Câmara Cascudo e seu maior motivo de orgulho e de luta. Paralelamente ao trabalho técnico, é escritor com algumas obras publicadas.

2º Lugar

Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União
Benjamin Zymler

Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União

Benjamin Zymler

Apresentação

O presente trabalho, que trata do Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União, está inserido dentro de importante esforço que vem sendo realizado no âmbito do TCU para aprofundar as discussões acerca da posição institucional da Corte de Contas no cenário estabelecido pela Constituição de 1988. O tema enfocado é da maior relevância, porquanto toda decisão tomada pelos colegiados que compõem esta Corte de Contas ou pelos órgãos integrantes de sua estrutura administrativa é invariavelmente precedida de intensa e rica atividade processual.

E não poderia ser diferente. O Tribunal de Contas da União, por sua estatura constitucional e por sua conformação assemelhada aos tribunais judiciais, deve fazer uso, exemplarmente, do processo administrativo como meio para a realização dos atos administrativos inseridos em sua órbita de atribuições finalísticas, em especial quando julga as contas de administradores públicos, fiscaliza a aplicação dos recursos públicos ou aprecia, para fins de registro, a legalidade de atos de admissão e as concessões de aposentadoria.

Busca-se oferecer, na primeira parte do trabalho, visão ampla e sistêmica do processo administrativo no Brasil, de forma que sejam fixados os princípios básicos que informam a processualidade administrativa em nosso país. Num segundo momento, cuida-se do processo vinculado ao exercício da atividade fim de controle externo do Tribunal de Contas da União. Dessa forma, são analisadas as normas que dão conformação ao processo típico do TCU, viabilizam a exteriorização das competências estabelecidas na Constituição Federal e na Lei Orgânica e permitem distinguir a Corte de Contas dos demais órgãos públicos.

A análise sistemática da prática processual que decorre da atividade interna do TCU, quando, por exemplo, promove processo administrativo disciplinar, abre concurso público para provimento de cargos, institui certame licitatório para compra de bens, delibera sobre reivindicações de servidores do próprio quadro etc., está fora do escopo da presente monografia. Afinal, nesses misteres, atua a Corte de Contas como órgão administrativo comum, submetido à estrutura normativa geral que alcança a totalidade da Administração Pública.

Por derradeiro, cumpre observar o caráter marcadamente jurídico do trabalho, que, por vezes, busca auxílio nos ensinamentos hauridos do Direito Constituci-

onal, do Direito Administrativo, do Direito Processual Penal e do Direito Processual Civil — afinal, a Súmula/TCU nº 103 estatui, no âmbito desta Corte de Contas, quando da falta de normas legais e regimentais específicas, a aplicação analógica e subsidiária das disposições do Código de Processo Civil. Isso, entretanto, não deve servir de empecilho para aqueles que ainda não dominam a Ciência Jurídica. Pelo contrário, porque não se buscará, em regra, o esgotamento dos temas ventilados e porque o objetivo final é fornecer uma visão básica da processualidade administrativa do TCU, inserida no contexto global do processo administrativo brasileiro, certos desconhecimentos tópicos não deverão prejudicar a absorção do conteúdo primordial do texto.

PARTE I PROCESSO ADMINISTRATIVO

1. Introdução

O novo quadro institucional criado pela Constituição Federal de 1988 reservou ao Tribunal de Contas da União posição ímpar na estrutura organizacional dos Poderes da República, dotando-o de um feixe de atribuições ampliado e diversificado, cuja implementação vem constituindo permanente desafio para a centenária Corte de Contas.

Inserido na Seção IX - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária - do Capítulo I - Do Poder Legislativo do Título IV - Da Organização dos Poderes, o art. 71 da Lei Maior, que define as competências da Corte de Contas, estatui que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Se uma análise estática, de cunho meramente orgânico, induz a apressada conclusão de que o TCU deva estar totalmente inserido na esfera do Poder Legislativo, como órgão auxiliar do Congresso Nacional para o exercício do Controle Externo, a adequada ponderação de suas atribuições constitucionais, ligadas à fiscalização dos recursos públicos e ao julgamento das contas dos administradores públicos — atividades administrativas de caráter técnico que exigem absoluta imparcialidade na aplicação das normas cabíveis —, permite delinear a necessidade de concebê-lo como órgão autônomo desvinculado de qualquer Poder da República, como antevia o gênio de Rui Barbosa¹, em 1891, ao lançar os fundamentos de um “Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas

¹ Apud Gualazzi, Eduardo Lobo Botelho, *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*, São Paulo, Ed. R.T., 1992, p. 175.

funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.”

Por outro lado, a competência parajudicial da Corte de Contas, vinculada ao julgamento de contas dos gestores públicos na esfera administrativa, suscitou no passado — e, reconheça-se, ainda hoje — relevantes questões acerca da natureza jurídica de suas decisões, principalmente quando em confronto com a competência constitucional do Poder Judiciário, estatuída no art. 5º, XXXV, de exercer jurisdição — aplicação concreta do Direito em lides qualificadas por uma pretensão resistida. A terminologia empregada pela Lei Maior, que repete a já vetusta expressão julgamento de contas, longe de declarar a magnitude dessa função especialíssima, cujo conteúdo ousaremos perscrutar, faz crer a muitos que o Tribunal de Contas estaria cingido a mero exame de conformidade de peças contábeis.

A par dessas questões jurídico-institucionais, o cenário político do país vem criando crescentes expectativas na sociedade brasileira, atormentada pelas insistentes denúncias de incúria administrativa, e vem exigindo do poder público e, particularmente, do TCU, como fiscal do Erário, pronta atuação corretiva e preventiva.

No entanto, o aspecto multiforme do Tribunal de Contas, que atua ora como entidade fiscalizadora e ora como órgão julgante de caráter administrativo, dotado de jurisdição própria, definida constitucionalmente (art. 71, I e II), produz visível perplexidade no seio da população brasileira, que não consegue identificar com precisão o papel institucional ocupado pela Corte de Contas.

Reconheça-se que a questão é mais grave: mesmo em consagrados círculos acadêmicos, onde a escassez de estudos científicos sobre Tribunais de Contas é flagrante, a questão não é tratada com profundidade adequada. Nos compêndios de Direito Administrativo ou Direito Constitucional, a análise institucional e funcional dos Tribunais de Contas guarda, invariavelmente, contornos estritamente acadêmicos, ortodoxos e evidentemente dissociados daquilo que é efetivamente produzido entre os muros do Tribunal.

O ponto central de nosso estudo é exatamente perscrutar as atividades internas do TCU, de sorte a observar a forma com que busca exercer suas múltiplas competências. Particularmente, serão salientados os desdobramentos da rica atividade processual que precede suas decisões finais e os conflitos decorrentes entre a busca de eficácia em sua missão fiscalizadora e julgadora e a necessidade de respeitar as garantias constitucionais ligadas ao *due process of law*.

A divulgação do produto final do Tribunal — suas decisões —, em regra não permite transparecer as dificuldades surgidas no curso de um processo tipicamente administrativo, de natureza multiforme, que, apesar de informado pelos princípios da oficialidade, do formalismo moderado e da verdade material, deve sempre curvar-se às garantias constitucionais que asseguram às partes processuais o contraditório e a ampla defesa.

A partir dessa perspectiva interna é que se poderá, com mais firmeza, redis-

cutir o papel que a Lei Maior confiou ao Tribunal de Contas e demarcar os lindes de sua missão fiscalizadora, controladora e julgadora.

Para a consecução desse mister, urge apresentar, como pressuposto inafastável, uma visão ampla do processo administrativo no Brasil, explicitando suas características próprias e realçando as peculiaridades que o distinguem do processo judicial.

Registre-se, de início, que o estudo do processo administrativo apresenta uma particularidade marcante, associada à dificuldade de estender-se o conceito de processo à esfera administrativa. Tendo sido concebido, historicamente, como complexo de atividades que se desenvolvem tendo por finalidade a provisão jurisdicional², percebe-se claramente a dificuldade de parte da doutrina de transpor os conhecimentos alcançados pela dogmática processual, de natureza civil e penal, para o campo administrativo.

Como conseqüência dessa primeira perplexidade, verifica-se, em sede doutrinária, certo pudor em utilizar claramente a designação processo administrativo, preferindo-se, em muitos casos, o emprego do termo procedimento administrativo, que, como será visto, minimiza a importância da relação jurídico-administrativa que antecede a edição de incontáveis decisões emanadas pelos diferentes órgãos da Administração Pública.

A processualidade administrativa é tema atualíssimo, uma vez que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LV, assegura o contraditório e a ampla defesa aos litigantes em processo administrativo. Também o inciso LIV do mesmo comando constitucional estipula que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, instituto indissolúvelmente ligado aos requisitos que conferem legitimidade ao fenômeno processual, independentemente da órbita em que esteja inserido.

O presente trabalho procura, em sua primeira parte, condensar as principais questões doutrinárias colocadas pelos autores nacionais que têm se dedicado ao tema enfocado.

Nesse sentido, aspectos ligados à teoria geral do processo serão reavivados, de sorte a ensejar uma ampla descrição do fenômeno processual administrativo. As características básicas do processo administrativo serão discutidas, enfatizando-se a crescente necessidade de ter em conta a manifestação da vontade dos administrados para o aperfeiçoamento dos atos administrativos, como decorrência direta da complexidade das questões suscitadas, que já não podem ter seu deslinde ditado pela exclusiva conjugação de vontades de órgãos públicos.

Mas, acima de tudo, o processo, como meio de exercício de poder estatal, deve ser tido como emanção direta do Estado de direito que reconhece e garante direitos fundamentais a seus cidadãos. Como bem observa Odete Medauar, citando

²Santos, Moacir Amaral, *Primeiras linhas de direito processual civil*, São Paulo, Saraiva, v. 2, 4ª ed., 1979, p. 68.

Dinamarco³, “a processualidade vincula-se à disciplina do poder estatal. A seiva do tronco comum da processualidade é o poder, que permeia todos os ramos; onde inexistente poder, inexistente utilidade metodológica de uma concepção de processualidade ampla”.

Em seqüência, com inspiração no notável trabalho de Marcelo Caetano⁴, fundado em esclarecedoras lições de direito comparado, procurou-se traçar um cenário das formas de relacionamento entre a Administração e a Justiça que viabilizam a prevenção e a reparação das violações do direito objetivo vigente e dos direitos subjetivos do administrado.

Nesse contexto, enfatizou-se a distinção entre os sistemas judicialista e administrativo e entre os procedimentos gracioso e contencioso. Ênfase é dada à correta definição do que seja o contencioso administrativo, a partir de visão histórica que tangencia as especificidades do princípio da repartição dos poderes na França pós-Revolução.

O capítulo seguinte intenta extrair da nova Carta Magna os preceitos básicos atinentes ao processo administrativo, principalmente sob a ótica de garantia fundamental do administrado.

O estudo prossegue enunciando os princípios fundamentais informadores do processo administrativo e alinhavando uma sistematização básica de suas fases.

Busca-se, também, tangenciar a questão da ausência de consolidação ou codificação das normas processuais administrativas e as conseqüências do quadro de dispersão existente no ordenamento positivo.

Por fim, discutem-se as particularidades do processo utilizado na Corte de Contas e busca-se harmonizar as garantias fundamentais do cidadão e os princípios gerais do processo administrativo com as normas processuais contidas na Lei Orgânica, no Regimento Interno e em resoluções do Tribunal de Contas da União.

2. Visão geral do processo

2.1. O monopólio jurisdicional do processo

Não há dúvida de que o processo é a última etapa na evolução histórica dos métodos de composição de litígio. Os Estados modernos, afastando quase que totalmente os métodos antigos — autodefesa e autocomposição —, adotam o proces-

³ Apud Medauar, Odete, *Processualidade no direito administrativo*, São Paulo, Ed. R. T., 1993, p. 28.

⁴ Caetano, Marcelo, *Princípios fundamentais do direito administrativo*, Rio de Janeiro, Forense, 1977, pp. 476/494.

so como instrumento para a solução dos conflitos de interesses surgidos no seio da sociedade.

Em seu significado original, o processo é o meio pelo qual o Estado, representado pelo juiz, investido de autoridade estatal e equidistante das partes, busca aplicar o direito objetivo ao caso concreto apresentado pelos litigantes .

Carnelutti⁵ define o processo como sendo “o conjunto de atos destinados à formação ou à aplicação de mandados jurídicos, cujo caráter consiste na colaboração, para tal fim, de pessoas interessadas (partes), com uma ou mais pessoas desinteressadas. O processo não se compõe de um único ato, mas de um conjunto de atos coordenados e ligados pelo fim perseguido, que é de obter a justa composição da lide”.

Como bem conclui Odete Medauar⁶: “nessa linha, a idéia de processo vincula-se à função jurisdicional do Estado, exclusivamente”. E arremata a ilustre professora⁷, *in verbis*:

“Dentre os processualistas, o entendimento de uma processualidade restrita à função jurisdicional encontra algumas justificativas. De início, a própria antecedência histórica dos estudos, pesquisas e aplicação das noções fundamentais do processo, no âmbito do processo jurisdicional, que é, então, seu arquétipo. Essa precedência levou ao enraizamento da idéia de processo monopolizada na função jurisdicional. Em segundo lugar, o predomínio, até meados do século XIX, da concepção privatista do processo, em que este e a jurisdição destinam-se somente à tutela dos direitos subjetivos; o vínculo ao direito privado, o atrelamento aos direitos subjetivos não propiciavam visão extensiva da processualidade. Em terceiro lugar, a preocupação com a afirmação científica do direito processual, marcada pelas construções das grandes teorias, acarretava, como é lógico, ótica precipuamente interna, com prevalência de tratamento técnico dos temas principais; tal estágio dificultava a indagação a respeito de pontos comuns do processo jurisdicional com esquemas de atuação de outros poderes estatais.”

Convém assinalar que, mesmo dentre alguns administrativistas, por força da conjuntura histórica retromencionada, a idéia de processo como exclusividade da função jurisdicional foi bastante difundida.

Isso porque a antiga teoria do ato administrativo deixava de acentuar os momentos que antecedem o ato final e que influenciam sua formação, entendendo a atividade administrativa como simples manifestação final da autoridade.

Outros administrativistas buscam utilizar o termo procedimento administrativo como forma de frisar a distinção entre o modo de atuar da Administração e do

⁵ *Apud* Alvim, José Eduardo Carreira, *Elementos de teoria geral do processo*, Rio de Janeiro, Forense, 1993, p. 25.

⁶ Medauar, Odete, *ob. cit.*, p. 12.

⁷ *Idem, Ibidem*, pp. 12/13.

Judiciário, reservando para este último a expressão “processo administrativo”.

2.2. O processo ou procedimento administrativo

A distinção entre “procedimento administrativo” e “ato complexo” é esplendidamente colocada por Celso Antônio Bandeira de Mello⁸, ao deixar claro que neste último instituto tem-se, apenas, ato único conjugando vontades provenientes de órgãos diferentes. De seu turno, o procedimento administrativo, como conjunto de atos, possui requisitos específicos, consoante acentuado por Jesus Gonzales Peres⁹, citado pelo mesmo administrativista, *in verbis*:

“Segundo Jesus Gonzales Peres, reputado monografista sobre o tema, são os seguintes os requisitos para que exista um procedimento: (a) em primeiro lugar é necessário que cada um dos atos componentes da cadeia seqüencial possua uma autonomia, uma individualidade jurídica, de sorte a conservar sua identidade própria, embora tal autonomia seja qualificada — como o é, por muitos autores — de ‘relativa’, uma vez que, embora possuindo finalidades próprias, todos se encartam no plexo orientado para um resultado final, de maneira a integrar a ‘fatispecie’, conforme diz Pietro Virga; (b) em segundo lugar, estes vários atos têm que estar conectados em vista da unidade de efeito jurídico que se expressa no ato final; (c) o terceiro requisito é o de que haja entre os vários atos uma relação de causalidade de tal modo que um ‘dado ato suponha o anterior e o ato final suponha a todos eles’.”

Se diversos critérios existem para justificar a adoção de um dos dois termos — processo ou procedimento —, inegável é a ênfase de dois deles: o critério da colaboração dos interessados e o critério do contraditório.

Pode-se dizer que, do ponto de vista subjetivo, o procedimento *latu sensu* divide-se em procedimento em sentido estrito e processo¹⁰.

O procedimento em sentido estrito caracteriza-se por uma sucessão de atos realizados pelo mesmo sujeito, ou por diversos órgãos do mesmo sujeito que deve editar o ato final. É a forma com que a Administração Pública transforma seus poderes, legalmente estatuídos, exercitando uma dada função administrativa, em atos concretos visando à satisfação de interesses da coletividade ou do Estado. Somente de forma reflexa serão atendidos interesses pessoais dos administrados.

Quando, no entanto, o procedimento necessita da atuação de diversos sujeitos, distintos daquele a quem cabe tomar uma decisão e que colaboram para a edição do ato administrativo, tem-se uma espécie distinta de procedimento, designada

⁸ Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros, 8^a ed., 1996, p. 292.

⁹ *Apud* Bandeira de Mello, Celso Antônio, *ob. cit.*, p. 293.

¹⁰ Medauar, Odete, *ob. cit.*, p. 37.

por processo. Observe-se que no processo os colaboradores, com seus atos processuais, visam a defender um interesse próprio e, somente de forma mediata, atendem a interesse da Administração Pública.

Outros autores ressaltam que não basta que haja efetiva colaboração de interessados para a perfeita caracterização do processo. É necessário, sobretudo, que a estrutura dialética do procedimento esteja evidenciada. Dessa forma, deve-se ter uma relação jurídica processual evidente, vinculando os diversos participantes, que passam a ocupar posições subjetivas simétricas, podendo exercer um conjunto de faculdades e direitos, mas sujeitando-se, igualmente, ao ônus decorrente do método processual.

Cândido Dinamarco¹¹, em esplêndida síntese, afirma que “nem todo procedimento é processo, mesmo tratando-se de procedimento estatal e ainda que de algum modo possa envolver interesse das pessoas. O critério para a conceituação é a presença do contraditório”.

Mencione-se, por relevante, a conclusão de Odete Medauar¹² caracterizando o processo como espécie do gênero procedimento administrativo, *in verbis*:

“O rol dos critérios comumente invocados para distinguir procedimento e processo revela não só o empenho científico de administrativistas e processualistas na caracterização de cada uma das figuras, mas também a própria evolução da matéria no rumo da valorização procedimental, da mais precisa noção do processo e da idéia de existência de processualidade no exercício de todos os poderes estatais.

Essa evolução culmina, principalmente, na concepção do procedimento-gênero, como representação da passagem do poder em ato. Nesse enfoque, o procedimento consiste na sucessão necessária de atos encadeados entre si que antecede e precede um ato final. O procedimento se expressa como processo se for prevista a cooperação de sujeitos, sob prisma contraditório.” (grifou-se)

Pelo que foi dito, infere-se que a doutrina mais abalizada respalda a existência, a par do processo jurisdicional e do processo legislativo, de um típico processo administrativo.

No entanto, algumas vezes da doutrina, entendendo que a expressão processo administrativo estaria indissociavelmente vinculada a países que adotam o sistema do contencioso administrativo, associado a um processo jurisdicional administrativo que produz coisa julgada, preferem utilizar a expressão procedimento administrativo.

Outros doutrinadores, como Carlos Ari Sundfeld¹³, acentuando a distinção entre a atividade jurisdicional e a administrativa, posicionam-se pela vinculação

¹¹ Dinamarco, Cândido R., *A instrumentalidade do processo*, Ed. R.T., 1986, p. 116.

¹² Medauar, Odete, *ob. cit.*, p. 40.

¹³ Sundfeld, Carlos Ari, “*A importância do procedimento administrativo*”, in RDP n° 84, out-dez/94, pp. 64/74.

exclusiva do termo processo à Jurisdição. Salientam que somente as decisões judiciais produzem coisa julgada, que a independência dos juízes se contrapõe à hierarquia existente na função administrativa e que, por fim, a atividade jurisdicional só é exercida mediante provocação, enquanto a Administração age de ofício em um sem número de vezes.

Apesar dessas distinções, que se vinculam às especificidades das atividades jurisdicional e administrativa, parece cientificamente correto designar por processo toda atividade administrativa exercida com a colaboração dos interessados, na qual esteja presente o contraditório.

É o que também ensina o mestre Celso Antônio Bandeira da Melo¹⁴, que, apesar de fazer uso da expressão procedimento administrativo, assim se justifica, *in verbis*:

“Dizem os mestres que esta sucessão de atos tendentes a uma finalidade é um processo e que há, sem dúvida, formas específicas de realizarem-no, isto é, aspectos externos dele, os quais constituem os procedimentos. Por força disto, muitos sustentam que o procedimento administrativo melhor se denominaria ‘processo’, por ter realmente esta natureza, o que, de resto, é exato.

Sem embargo, embora também reputemos largamente preferível a expressão ‘processo administrativo’, tanto por ser a correta — pois batiza o mesmo fenômeno ocorrente na esfera legislativa e judicial, guardadas as peculiaridades e força jurídica específicas de cada qual —, seguimos adotando a expressão ‘procedimento’. Fazêmo-lo apenas por já estar enraizada entre nós. Curvamo-nos à tradição, em despeito de a voz ‘procedimento administrativo’ minimizar-lhe a importância e ensombrecer sua adscrição aos cabíveis rigores que o expressão ‘processo’ insistentemente evoca.”

Além disso, é de observar que a Constituição Federal de 1988, nos incisos LV e LXXII do art. 5º, no inciso XXI do art. 37 e no § 1º do art. 41, adotou a expressão processo administrativo, reconhecendo, indubitavelmente, a existência de uma típica processualidade administrativa.

3. O processo administrativo e suas características

3.1. O Contencioso administrativo

A origem da expressão “contencioso administrativo” — fonte histórica da divergência terminológica existente ainda nos dias atuais — remonta ao período

¹⁴ Bandeira de Mello, Celso Antônio, *ob. cit.*, p. 301.

monárquico da França, durante o qual os reis, procurando centralizar a justiça e impor sua autoridade a todo o país, instituíram o Conselho do Rei, órgão que se opunha aos parlamentos provinciais, encarregados, até então, da atividade jurisdicional.

Como bem descreve Marcelo Caetano¹⁵, “a Revolução Francesa encontrou esta situação que os seus doutrinários consideraram coerente com o princípio da separação dos poderes”, de sorte que foi consagrada a tese de que as funções judiciais são distintas e devem permanecer separadas das funções administrativas.

Atualmente, tal sistema é caracterizado pela atuação de tribunais de competência especializada, que não integram a estrutura do Poder Judiciário, dotados das mesmas garantias deste, nos quais os contenciosos administrativos são resolvidos por meio de sentenças dotadas de força de coisa julgada.

Nos ordenamentos que consagram a jurisdição dupla, como no caso da França, Alemanha, Portugal e Suécia, percebe-se a necessidade de utilizar-se a expressão processo jurisdicional administrativo, sempre que se quiser referir ao contencioso administrativo, deixando a expressão processo administrativo para designar a atividade administrativa relacionada com as funções próprias da Administração Pública, realizadas em seu âmbito.

3.2. Processo administrativo e processo jurisdicional

Apesar da histórica similitude entre as funções administrativa e jurisdicional, direcionadas ambas ao cumprimento da lei, atualmente, com as múltiplas atividades tomadas a si pelo Estado Social, em contraposição ao restrito círculo de atribuições do Estado Liberal, observa-se evidente distinção decorrente da hipertrofia do Poder Executivo, que dita suas variadas linhas de ação política e as executa por meio da atividade administrativa.

Nesse contexto, as distinções entre as funções administrativa e jurisdicional podem ser inferidas a partir de múltiplas perspectivas.

Em relação ao fim, diz-se que a primeira visa ao fim do próprio Estado, enquanto a segunda atenderia ao fim de quem é interessado no ato jurisdicional. Observe-se que tal *discrímen* está baseado em visão subjetivista do processo, que já não se sustenta, a partir do surgimento de ações judiciais que intentam preservar interesses difusos da sociedade e de ações objetivando o controle abstrato da constitucionalidade de normas, com efeito *erga omnes*.

Também a atividade administrativa, ao conciliar os múltiplos interesses colocados sob sua tutela, do Estado e de seus administrados, parece voltar-se mais à conciliação desses interesses do que, propriamente, ao atingimento de determinado

¹⁵ Caetano, Marcelo, *ob. cit.*, pp. 486/487.

interesse estatal. A discussão entre interesse público e interesse do Estado é atualíssima e exemplifica a dificuldade de precisar os novos objetivos que devem ser atendidos pela ação da Administração Pública.

Um segundo critério leva em conta a existência eventual de lide, definida por interesses conflitantes postos em juízo. Por certo, tal visão não está sintonizada com a feição moderna da atividade administrativa, que se depara amiudamente com litígios intersubjetivos de diversas espécies, tais como, por exemplo, aqueles encontrados em licitações e concursos públicos. Não pondera, de igual modo, a atividade jurisdicional voluntária, que não colima a resolução de conflitos.

Outra linha de entendimento prestigia a posição de Marcelo Caetano, que, ao estudar o escopo do Direito Administrativo, define a atividade administrativa como aquela que implique exercício de autoridade por parte do poder público¹⁶.

Resultaria, a partir dessa ótica, que a função jurisdicional, por caracterizar-se pela bilateralidade, a partir do pressuposto da igualdade das partes, poderia ser distinguida da atividade administrativa, uma vez que nesta última prepondera a atuação unilateral, reflexo da condição de supremacia do Poder público em relação ao administrado. A Professora Odete Medauar¹⁷, no entanto, acentua que o esquema processual, utilizado pela Administração, mitiga tal condição de superioridade, na medida em que a existência de um processo, como requisito de formação dos atos administrativos, exige um pré-conhecimento das faculdades e ônus incidentes sobre seus participantes, os quais definem, a bem de ver, as regras do jogo a ser travado.

Consoante tangenciado anteriormente, algumas características intrínsecas do processo judicial não estão presentes no processo administrativo, a saber: a independência dos juízes em contraposição à hierarquia vigente na Administração Pública; a necessidade de provocação para acionar a atividade jurisdicional, enquanto a atividade administrativa pode ser exercida de ofício; a obrigatoriedade de decidir o conflito no Judiciário; e a condição de coisa julgada das decisões judiciais em oposição à mutabilidade das decisões administrativas.

A atividade jurisdicional consegue ser bem caracterizada pela doutrina, que acentua sua função precípua de permitir ao Estado substituir, “com uma atividade sua, as atividades daqueles que estão envolvidos no conflito trazido à apreciação. Não cumpre a nenhuma das partes interessadas dizer definitivamente se a razão está com ela própria ou com a outra ...”¹⁸. E arrematam os eméritos doutrinadores, *verbis*:¹⁹

¹⁶ *Idem, ibidem*, pp. 48/49.

¹⁷ Medauar, Odete, *ob. cit.*, p. 48.

¹⁸ Cintra, Antônio Carlos; Grinover, Ada Pellegrini e Dinamarco, Cândido R., *Teoria Geral do Processo*, 8^a ed., Ed. R.T., 1991, p. 116.

¹⁹ *Idem, ibidem*, pp. 116/117.

“Ao criar a jurisdição no quadro de suas instituições, visou o Estado a garantir que as normas de direito substancial contidas no ordenamento jurídico efetivamente conduzam aos resultados enunciados, ou seja: que se obtenham, na experiência concreta, aqueles precisos resultados práticos que o direito material preconiza...Em outras palavras, o escopo jurídico da jurisdição é a atuação (cumprimento, realização) das normas de direito substancial (direito objetivo);... a afirmação de que através da jurisdição o Estado procura a realização do direito objetivo material (escopo jurídico do processo), sendo muito pobre em si mesma, há de coordenar-se com a idéia superior de que os objetivos buscados são, antes de mais nada, objetivos sociais: trata-se de garantir que o direito objetivo material seja cumprido, o ordenamento jurídico preservado em sua autoridade e a paz e ordem na sociedade favorecidas pela imposição da vontade do Estado...A realização do direito objetivo e a pacificação social são escopos da jurisdição em si mesma, não das partes.”

A função administrativa, por sua vez, em virtude de seu caráter multifacetado, induziu os estudiosos a conceber um critério residual, pelo qual toda atividade que não se enquadrasse na função legislativa ou jurisdicional seria tida como administrativa.

Por certo, uma análise minimamente científica não pode permitir que critérios residuais, negativos, possam fixar determinado conceito. Marcelo Caetano²⁰, por exemplo, busca caracterizar a função administrativa como aquela em que o exercício da autoridade pública é explícito, de forma que torne impositivas as decisões que traduzam sua vontade.

Por sua vez, a sempre citada Odete Medauar²¹ fornece interessante síntese, identificando a função administrativa “como a atividade estatal que: coadjuva as instituições políticas de cúpula no exercício da atividade de governo; organiza a realização das finalidades públicas postas pelas instituições políticas de cúpula; produz serviços, bens e utilidades para a população”.

Releva acentuar os caracteres distintivos entre as duas atividades: a função administrativa, pela sua discricionariedade ontológica, não visa precipuamente à atuação da lei, apesar de reger-se pelo critério da legalidade. Também, na atividade administrativa não se verifica o caráter da substitutividade da função jurisdicional em relação aos sujeitos da disputa. De igual modo, o processo administrativo não produz decisões com força de coisa julgada.

Apesar do núcleo comum de processualidade que abarca a atividade jurisdicional e administrativa, suas diferenças, tal como acentuado, decorrem da natureza distinta dos fins que perseguem.

Frise-se que apenas parcela da atividade administrativa é realizada na forma processual. Como exemplo, tem-se as aplicações de sanções disciplinares, o con-

²⁰ Caetano, Marcelo, *ob. cit.*, pp. 47/49.

²¹ Medauar, Odete, *ob. cit.*, p. 54.

sentimento de atos que possam prejudicar terceiros ou quando necessária a observância do princípio da isonomia entre os administrados.

Reconheça-se, entretanto, a utilização crescente do processo administrativo como meio de controle sobre o *iter* de formação das decisões estatais, consequência da multiplicação e do aprofundamento das ingerências do poder público sobre a sociedade. O recrudescimento desse processo interventivo deve-se a razões de ordem ideológica, associadas ao novo papel do Estado Social, e ao desenvolvimento tecnológico das últimas décadas, “tornando inevitável uma intensa organização, regulamentação e fiscalização dos comportamentos individuais e coletivos para evitar que se convertessem em fonte de sérios distúrbios e inconvenientes suscetíveis de tornar intolerável o convívio social. O Estado tinha, pois, que regular tudo e imiscuir-se em quase tudo como resultado das novas condições de vida”²².

Por derradeiro, acentuando o papel do processo como garantia do cidadão frente à Administração Pública, é mister reproduzir a inconfundível lição de Celso Antônio Bandeira de Mello²³, *in verbis*:

“Diante deste fenômeno do agigantamento do Estado e, mais do que isto, do agigantamento da Administração, que passou a intervir avassaladoramente na vida de cada cidadão, a resposta adequada e natural para impedir-lhe o amesquinha-mento e buscar preservar, o quanto possível, o equilíbrio entre ambos teria de ser o asseguramento da presença do administrado no circuito formativo das decisões administrativas que irão atingi-lo. Com isto também se enseja maior descortino para as atuações da Administração, pois esta agirá informada, também, pela perspectiva exibida pelo interessado, o qual pode acender luzes prestantes para avaliação mais completa do assunto que esteja em causa.

Uma vez que a ‘vontade’ administrativa do Estado é formada na seqüência que se denomina ‘procedimento administrativo’, discipliná-lo é o meio idôneo para mantê-la sob controle. Assim, antes que desemboque em sua conclusão final — antes, pois, de se fazer eventualmente gravosa a alguém — pode-se zelar por seu correto e prudente encaminhamento.”

²² Bandeira de Mello, Celso Antônio, *ob. cit.*, p. 295.

²³ *Idem, Ibidem*, p. 296.

4. Sistema de relações entre a administração e a justiça

4.1. Introdução

O Estado de Direito tem como pressuposto o delineamento de garantias direcionadas a assegurar o cumprimento das leis (garantia de legalidade) e a proteger os direitos subjetivos e interesses legítimos dos particulares (garantia dos administrados).

Sabe-se que as garantias de legalidade e as garantias do administrado, no que concerne à natureza dos órgãos e processos usados, são de três espécies: políticas, judiciais e administrativas²⁴.

As garantias políticas subdividem-se em dois tipos: aquela decorrente da atividade fiscalizatória do Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo (p. e., convocação de ministros para explicações, pedidos de informações para autoridades, instauração de comissões parlamentares de inquérito etc.) e aquelas associadas à iniciativa individual do cidadão, no exercício de direitos constitucionalmente reconhecidos, tais como o direito de representação, o direito de petição, o direito de reunião etc.

Claro está que, em regra, as garantias políticas não são eficazes na resolução dos múltiplos casos concretos que envolvam a defesa dos direitos dos particulares.

É, portanto, no contexto das garantias judiciais e administrativas que se concretiza a real proteção aos interesses individuais contrariados pela Administração. O processo, tanto judicial quanto administrativo, passa a ser, por excelência, o meio pelo qual o cidadão pode pleitear a defesa de seus direitos subjetivos.

Antes de estudar o processo administrativo como garantia do cidadão, urge confrontar as duas fórmulas de distribuição de competência entre a Administração e o Poder Judiciário, que dão origem ao sistema judicialista e ao sistema administrativo.

4.2. Sistemas judicialista e administrativo

No judicialismo, a competência para conhecer e julgar as questões administrativas contenciosas é exclusiva do Poder Judiciário, que, não obstante, pode promover a especialização de juízos, criando foros administrativos situados nos mesmos níveis dos foros cíveis, criminais, de família etc.

Sem pretender detalhar as diversas espécies de sistemas judicialistas, cada

²⁴ Caetano, Marcelo, *ob. cit.*, p. 477.

um com especificidades próprias, tem-se como necessário enfatizar as características do sistema administrativo, no qual, em oposição ao sistema judicialista, as duas ordens de autoridade — administrativa e judicial — são independentes uma da outra.

Consoante já registrado neste trabalho, foi na França que se desenvolveu tal sistema, dando origem à expressão contencioso administrativo, visceralmente ligada à simbólica frase “a administração que julga a si mesma”.

Como bem acentua Marcelo Caetano²⁵, “a par dos tribunais judiciais, existe outra ordem de tribunais comuns para as questões de Direito Administrativo, organizada com magistrados providos de garantias idênticas às dos outros magistrados e coroada por um Supremo Tribunal Administrativo”. As decisões proferidas por tais Cortes fazem coisa julgada.

4.3. Processo administrativo gracioso

Reservando a expressão processo ou procedimento contencioso para designar o método de solução de litígios utilizado nos países que adotam o sistema administrativo, conclui-se que o processo administrativo gracioso parece destinado a designar o método utilizado pela Administração para proferir decisões em que não tenha, em regra, que compor interesses em conflito na qualidade de entidade imparcial. Como assinala Marcelo Caetano²⁶, “a jurisdição contenciosa visa fazer justiça; a jurisdição graciosa tem por objeto realizar interesses. Quem decide no contencioso é juiz; no gracioso, mesmo quando se trate de magistrado judicial, é administrador”.

Entre os meios administrativos de garantia, realizados por meio de processo, destaca-se o direito de petição, que reconhece a possibilidade de o cidadão reclamar ou representar perante as autoridades públicas.

O direito de petição pode desdobrar-se em múltiplas formas, associadas ao interesse defendido, ao órgão que aprecia o pedido do administrado etc., podendo ser requerida a efetivação, a invalidação, a revisão ou a reforma de um ato praticado.

O que deve ficar como substrato é que o processo gracioso surge como efetivo meio de garantia do administrado, exigindo do poder público a cautelosa ponderação dos interesses que sua decisão ponha em jogo. O objetivo das diversas formalidades que antecedem o ato definitivo, tais como anúncios, prazos para reclamações, consultas, pareceres etc., é a constituição de uma decisão juridicamente

²⁵ *Idem, Ibidem*, pp. 489/490.

²⁶ *Idem, Ibidem*, p. 493.

correta, nascida de um adequado procedimento dialético.

5. Processo administrativo e a constituição brasileira

5.1. Introdução

Se as Constituições brasileiras anteriores referiam-se apenas à espécie processo administrativo disciplinar, a Lei Maior de 1988, ao contrário, contém expressa referência ao gênero processo administrativo (inciso LV do art. 5º), além de aludir, no inciso LIV, à necessidade do devido processo legal.

Prevê, também, o processo de licitação pública (art. 37, XXI) e o processo disciplinar de servidores públicos (art. 41, §1º).

A Carta Magna de 1988 filiou-se à moderna tendência de processualização da atividade administrativa, enfatizando o *discrîmen* entre a atividade judicial e a administrativa, mas acentuando o núcleo comum de processualidade comum a ambas.

5.2. Processo administrativo como garantia fundamental

O entendimento de que o processo administrativo deve ser tido como garantia fundamental do cidadão tem como ponto de partida uma adequada análise do inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, *in verbis*:

“Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

A inclusão desse preceito no Capítulo I - “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” do Título II - “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, permite concluir tratar-se de garantia fundamental materializada em instrumento para a tutela de direitos dos administrados.

Ponto controvertido diz respeito ao sentido do termo “litigantes em processo administrativo”, dado que, consoante visto, o litígio só surge em processos administrativos como reflexo da atividade própria da Administração, que visa à realização de interesses públicos.

Parte da doutrina brasileira²⁷, afastando-se de posições algo ortodoxas, tem

²⁷ Grinover, Ada Pellegrini, *Apud* Medauar, Odete, *ob. cit.*, pp. 77/78.

entendido que se deva interpretar amplamente a norma constitucional, considerando como litigantes as partes que se envolverem em controvérsia, em razão de conflito de interesse.

Dessa forma, a exigência de processo administrativo abrangeria situações em que diversos administrados estabelecessem controvérsia entre si, tal como nos processos de licitação, e, também, nas controvérsias entre administrados e a própria Administração, como nas concessões de licenças.

5.3. O devido processo legal no âmbito administrativo

Se não há dúvida quanto à aplicabilidade do *due process of law* no âmbito jurisdicional, o mesmo não se pode dizer em relação a sua incidência no processo administrativo. Essa discrepância é resultado da dificuldade de definir a exata abrangência da norma contida no inciso LIV do art. 5º da Lei Maior, *in verbis*:

“Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

No entanto, o tema tem sido pacificado, pois grande parte da doutrina entende de forma ampla o aludido comando constitucional, principalmente a partir da Súmula 21 do STF, que vedou a demissão sumária de servidores em estágio probatório, obrigando a Administração a dar-lhes conhecimento das alegações contra sua permanência no cargo e a oferecer-lhes oportunidade de defesa.

Destarte, o processo administrativo deve ofertar aos administrados a oportunidade de apresentar defesa, produzir provas, contrapor argumentos etc., porquanto informado pelos princípios do contraditório e da ampla defesa.

6. Princípios do processo administrativo

6.1. Introdução

O processo administrativo é regido por princípios que delinham sua conformação como instituto jurídico e orientam sua disciplina legal.

Tais princípios são arrolados de forma variada, de acordo com a peculiar visão de cada autor. No entanto, o direito positivo pátrio, no art. 37 da Lei Maior, enumera os princípios gerais regeadores de toda a Administração Pública, os quais, ao lado dos princípios do contraditório e da ampla defesa, são sempre aplicáveis ao processo administrativo.

Para ilustrar o que foi exposto, resulta importante mencionar a visão do

emérito administrativista Marcelo Caetano²⁸, ao discriminar, à luz da teoria geral, sem aludir a nenhum sistema jurídico específico, as características gerais que devem ser encontradas no processo administrativo, a saber:

“1 - Na instrução e na decisão do processo mantém-se sempre o direito de iniciativa da Administração;

2 - O processo administrativo gracioso não está, em regra, sujeito a formalismo rígido na instrução;

3 - O processo administrativo é, via de regra, escrito;

4 - Sempre que seja formulada uma acusação a alguém, deve ser garantido ao acusado amplo direito de defesa;

5 - Sempre que a Administração tenha de resolver questões que afetem interesses alheios, a sua decisão deve ser precedida, em princípio, da audiência de todos os interessados;

6 - Para que os interessados possam ser ouvidos no processo é necessário que sejam informados da sua existência e conteúdo;

7 - A decisão do processo deve ser fundamentada; e

8 - As decisões dos processos, como em geral os atos da Administração com eficácia externa, devem ser publicadas em órgão oficial, ainda que resumidamente ou por sumário.”

Como será visto nos itens seguintes, tais princípios estão perfeitamente harmonizados com os que efetivamente regem o processo administrativo brasileiro.

6.2. Princípio do contraditório

O princípio do contraditório abrange a faculdade de manifestação do próprio ponto de vista ou de argumentos próprios ante fatos, documentos ou pontos de vista apresentados por outrem.

Originário dos processos jurisdicionais, percebe-se alguma dificuldade de visualizá-lo no âmbito administrativo, dado que, nesse campo, nem sempre é fácil perceber a relação triangular juiz-partes. Fica claro, todavia, que o contraditório pode processar-se entre administrados ou entre a Administração e administrado ou servidor. Nessa última hipótese, a Administração coloca-se em posição substancialmente igual à do particular, nos limites colocados pelo ordenamento jurídico.

Os sujeitos da relação processual administrativa não têm designação genérica, podendo receber nomes específicos, tais como interessado, responsáveis, requerentes etc.

O termo “partes”, pela sua conexão ontológica com a relação processual estabelecida no Poder Judiciário, não tem merecido amplo acatamento no contexto

²⁸ Caetano, Marcelo, *ob. cit.*, pp. 521/524.

administrativo. Entretanto, cumpre ressaltar que a moderna tendência de ampliar o conteúdo processual da atividade administrativa tem incentivado a larga adoção dessa terminologia.

O contraditório visa a permitir a busca da verdade, o conhecimento mais preciso dos fatos, viabilizando a correção da decisão a ser tomada pela Administração.

Visa também, por certo, a tutelar as posições jurídicas dos destinatários do ato final durante o desenrolar do procedimento administrativo, oferecendo oportunidade concreta de, no tempo devido, combater um ato final lesivo a seus direitos, podendo, até mesmo, obstar sua conformação.

O princípio do contraditório pode ser tido como corolário do princípio da igualdade, porquanto propicia oportunidades idênticas aos administrados para expor seus pontos de vista, produzir provas, apresentar alegações etc.

Seus desdobramentos mais diretos são: o direito à informação geral, o direito de ser ouvido e a necessidade de motivação dos atos administrativos.

O direito à informação geral decorre do princípio da publicidade, elencado no *caput* do art. 37 da Lei Maior, como também da garantia expressa no inciso LX do art. 5º da Constituição Federal, que estabelece a regra genérica atinente à publicidade dos atos processuais. Claro está que tal comando não pode ser interpretado restritivamente, alcançando, apenas, a atividade processual jurisdicional, devendo, por certo, em face do efetivo reconhecimento da atividade processual administrativa pela Lei Maior, consoante anteriormente mencionado, estender-se ao processo administrativo.

Resulta também do disposto no inciso XXXIV do art. 5º, que assegura o direito de petição do cidadão junto à Administração, para a tutela de direitos ou contra a ilegalidade e abuso de poder, e o direito à obtenção de certidões para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Dessa forma, na prática, a possibilidade de obter certidões e ter vista dos autos deve ser a mais ampla possível, só cabendo restrição nas estritas hipóteses, devidamente comprovadas, de defesa de intimidade ou no atendimento a interesse social relevante (art. 5º, LX, *in fine*).

Em relação à segunda faculdade derivada do princípio do contraditório, consistente no direito a ser ouvido, algumas questões devem ser suscitadas. Pacífico é o entendimento de que, em regra, a oitiva da parte envolvida, apresentando provas, alegações e argumentos, antes da decisão final da Administração, é requisito fundamental à formação do próprio ato administrativo. No entanto, em alguns casos práticos, verifica-se a impossibilidade fática de promover a audiência de todos os interessados.

Por exemplo, quando a Administração exerce seu poder de polícia, aplicando multa ao infrator de determinado regulamento, o processo administrativo forma-se com a promulgação do ato punitivo, que será combatido por meio dos recursos

administrativos cabíveis. Nessa hipótese, percebe-se uma inexecutabilidade fática de estabelecer o contraditório precedente ao ato final.

Especificamente, em relação ao processo praticado no Tribunal de Contas da União, discute-se a possibilidade jurídica de o TCU, exercendo seu poder-dever de controle e fiscalização, adotar medidas cautelares unilaterais, destinadas a prevenir a ocorrência de danos ao Erário, sem o estabelecimento de prévio contraditório.

Finalmente, a regra da motivação dos atos administrativos tem, por evidente, ampla aplicação na esfera processual. A explicitação do nexó lógico entre as regras jurídicas utilizadas e a hipótese fática é garantia do administrado que viabiliza a certificação da efetiva ponderação de seus argumentos. Tal ilação decorre de interpretação extensiva dos incisos IX e X do art. 93 da Lei Maior, que fixam a obrigatoriedade de fundamentação das decisões emanadas dos órgãos do Poder Judiciário e de motivação das decisões administrativas dos Tribunais.

6.3. Princípio da ampla defesa

Se difícil é precisar os limites existentes entre o princípio do contraditório e o da ampla defesa, parece inegável a intenção do legislador de ampliar a possibilidade das partes de rebater informações, alegações, argumentos, interpretações jurídicas, descabendo, nessas hipóteses, interpretações restritivas.

A ampla defesa garante pois, em regra, a perspectiva de o administrado ou servidor ser ouvido antes da decisão final da Administração.

Da mesma forma, deve possibilitar, mesmo que não haja expressa disposição regulamentar, a interposição de recurso administrativo, como corolário do direito de petição, estatuído constitucionalmente.

Também, deve ser facultada à parte o direito de presença e o direito de audiência. O primeiro está ligado à faculdade de o sujeito assistir pessoalmente à produção de provas e de contraditá-las, sem intermediação de representante legal. O direito de audiência, por sua vez, possibilita à parte falar oralmente para relatar fatos e explicar situações controvertidas.

O exercício de tais direitos não poderá, entretanto, obstruir a atuação dos órgãos de controle e fiscalização das atividades administrativas, sob pena de torná-los ineficazes. Nesses casos, a coleta de dados e informações necessárias à formação de um conjunto probatório pode ser processado, muitas vezes, sem que eventuais responsáveis tomem plena ciência do teor das investigações. Todavia, apuradas as provas, abre-se aos interessados o lato espectro de direitos que lhes permitirão defender-se adequadamente.

Casos há, entretanto, em que resulta evidenciado um desequilíbrio entre as partes, quando, por exemplo, a questão tratada envolver tema complexo, de fato ou

de direito, situado em nível de compreensão inatingível à pessoa envolvida.

Nessa hipótese, a defesa dos interesses individuais será profundamente prejudicada pela hipossuficiência do administrado ou do servidor.

A sempre citada Odete Medauar²⁹, perquirindo a exigibilidade de defesa técnica nos processos administrativos, assim se posiciona, *in verbis*:

“A exigência de defesa técnica em todos os processos administrativos implicaria a obrigatoriedade de defensoria dativa proporcionada pelo poder público a todos os sujeitos sem advogado próprio, o que parece inviável. Por isso, deve ser exigida em processos cujos resultados repercutam com gravidade sobre direitos e atividades dos sujeitos, como, p. e., demissão, cassação de aposentadoria, interdição de atividades, fechamento de estabelecimentos, cessação do exercício profissional. Deve figurar como possibilidade nos demais processos.”

Outros direitos derivados do princípio da ampla defesa podem ser arrolados, tais como o direito de ser notificado do início e dos diversos desdobramentos do processo, o direito de ser cientificado das normas e fatos correlacionados, o direito de ser cientificado da juntada de documentos, o direito à vista, certidão e cópia de processos, o direito de solicitar produção de provas, o qual, entretanto, deverá ser limitado a níveis compatíveis com a necessidade de desenvolvimento regular do processo.

6.4. Princípio da oficialidade

O princípio da oficialidade reflete o dever de a Administração tomar as providências necessárias ao trâmite contínuo do processo, visando à obtenção de uma solução final.

Ao contrário do processo jurisdicional, em que, via de regra, estão em jogo direitos individuais disponíveis, o processo administrativo tem sempre como finalidade imediata a tutela de um interesse público, o qual, somente de forma reflexa, pode atingir direito subjetivo particular. Dessa forma, infere-se que, de forma geral, a Administração deve agir de ofício, promovendo todos os atos necessários ao prosseguimento do processo, sendo descabida, na hipótese, a paralisação do feito pela inércia das partes.

Nos processos ampliativos de direito, ou seja, naqueles em que o cidadão busca ampliar sua esfera de direitos, o princípio da oficialidade sofre contenções, cabendo exclusivamente ao requerente determinados atos processuais que tragam benefício exclusivo ao particular. Por exemplo, se o poder público condiciona a expedição de licença de construção à apresentação de um conjunto de documentos, a contumácia do administrado não deve ser suprida pela Administração. Não há

²⁹ Medauar, Odete, *ob. cit.*, p. 118.

aplicabilidade, *in casu*, do princípio da oficialidade, pela preponderância absoluta do interesse privado sobre o interesse público.

6.5. Princípio da verdade material

Ao contrário dos processos jurisdicionais, em que o princípio da verdade dos autos predomina, o processo administrativo deve ser informado pelo princípio da verdade material, pelo simples fato de que os direitos em jogo são sempre de ordem pública e a atividade processual das partes, no sentido de produzir provas, é meramente subsidiária. Logo, será sempre lícito à Administração, na busca da verdade, promover, a seu talante, a produção de provas, sendo defesa a presunção de veracidade de fatos não contestados por outro interessado no processo.

6.6. Princípio do formalismo moderado

O princípio do formalismo moderado pode ser tido como corolário do princípio da verdade material, dado que a obtenção da verdade material exige que se desconsidere os aspectos formais ligados à produção dos atos processuais, acentuando o caráter material dos mesmos. Nesse sentido, os prazos, no processo administrativo, não poderão ter, em regra, caráter peremptório. Toda informação relevante que sirva para o atingimento da verdade material, mesmo que produzida a destempo, pode ser adequadamente examinada pelo administrador.

Claro está, todavia, que este afrouxamento das formas não significa, em absoluto, ausência de balizamentos para a condução do processo. Busca-se evitar que as formas sejam vistas como um fim em si mesmo e não como meio para a consecução de uma finalidade pública.

Em processos concorrenciais, como licitações e concursos públicos, o princípio da formalidade estrita ganha realce, tendo em vista a necessidade de obediência ao princípio da impessoalidade administrativa (*caput* do art. 37 da CF), que exige a dispensa de tratamento equânime aos diversos concorrentes. A letra constitucional não permite que o relaxamento das formas processuais possa beneficiar uns em detrimento de outros.

7. Fases do processo administrativo

Pode-se subdividir, de forma simplificada, o processo administrativo em cinco fases distintas, a saber: fase de iniciativa ou propulsória, fase instrutória, fase

dispositiva, fase controladora ou integrativa e fase de comunicação³⁰.

A fase de iniciativa corresponde à deflagração do procedimento, podendo provir do administrado ou ser produto de ato de ofício da Administração.

A fase instrutória é caracterizada pela coleta de elementos que viabilizam a tomada da decisão final pela Administração. É composta pela oitiva das partes, pela produção de provas, pela realização de perícias etc.

Essa fase instrutória pode, conforme visto, em determinadas circunstâncias, subdividir-se em duas etapas. Na primeira, a Administração mobiliza seus órgãos de controle, de fiscalização ou dotados de poder de polícia, no sentido de reunir elementos probatórios ou mesmo de aplicar sanções.

Numa segunda etapa, procede-se à oitiva das partes interessadas para que se manifestem sobre as provas produzidas ou para recorrer da cominação da sanção.

A fase dispositiva é aquela em que a Administração decide algo. É seguida, geralmente, pela fase controladora, na qual diversas autoridades verificam se houve legítimo transcurso do processo, podendo o mesmo ser homologado ou não.

Finalmente, tem-se a fase de comunicação, em que a providência conclusiva é transmitida pelos meios que o ordenamento positivo estabelecer.

8. A necessidade de compilação das normas administrativas

Atualmente inexistente lei geral de processo administrativo, de sorte que alguns tipos de processo são regulamentados por leis específicas, editadas em nível federal, estadual e municipal, sem, contudo, apresentar um fio condutor no tratamento das questões comuns.

Como exemplo, mencione-se o processo administrativo disciplinar de servidor público federal, regulado pelos arts. 143 a 182 da Lei nº 8.112/90; o processo administrativo praticado no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil, previsto nos arts. 68 a 77 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94); e os processos de intervenção e liquidação extrajudicial de instituições financeiras, efetuadas pelo Banco Central do Brasil com fulcro nos arts. 8º a 14 e 20 a 35 da Lei nº 6.024/74.

Como bem observa Cândido Dinamarco³¹, “essa fragmentação também inibe muito a visão do processo administrativo na unidade de uma teoria geral”.

O quadro atual permite a coexistência de múltiplas formas de procedimento, algumas delas totalmente incompatíveis com o quadro constitucional e doutrinário traçado neste trabalho.

Desse modo, parece extremamente salutar que se busque, *de lege ferenda*,

³⁰ Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros, 8ª ed., 1996, p. 303.

³¹ Dinamarco, Cândido R., *ob. cit.*, p. 53.

compilar num único diploma legal as normas gerais regeadoras do processo administrativo.

PARTE II PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

9. Tipos de processos

O plexo de competências do Tribunal de Contas da União encontra-se discriminado no art. 71 da Lei Maior, sendo certo que a atribuição mais relevante é a contida no inciso II, que diz respeito ao juízo das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

Essa preponderância decorre imediatamente do princípio fundamental da ordem constitucional brasileira que torna obrigatória a prestação de contas da Administração Pública (art. 34, VII, “d”), como decorrência da forma republicana de governo. Na República não há espaço para monarcas ou soberanos que se situem acima das leis (*the king can do no wrong, L' Etat c'est moi*), devendo aquele que lida com a *res pública* estar obrigado a comprovar a regularidade de sua gestão, por meio da devida prestação de contas. É próprio da República a instituição de um típico sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) que possibilita uma convivência harmônica entre os poderes. O controle externo da Administração Pública, a cargo do Congresso Nacional, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, é função constitucional inserida nesse contexto.

Veja-se que o Título II da Lei Orgânica do TCU, que trata do julgamento e da fiscalização do TCU, apresenta, nos dois primeiros capítulos, as disposições legais referentes, respectivamente, a processos de julgamento de contas (Capítulo I) e de fiscalização (Capítulo II). Inclui, neste último, os comandos direcionados à normatização de processos típicos de fiscalização (Seção IV), de processos vinculados à apreciação da legalidade de atos sujeitos a registro (Seção III) e de processos especiais de fiscalização decorrentes de iniciativa do Congresso Nacional (Seção II). Arrola, também, o procedimento de emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (Seção I). A denúncia, que também guarda características de processo de fiscalização, mereceu tratamento específico no Capítulo IV.

Sem descurar das demais atribuições conferidas ao TCU, observa-se que os diversos procedimentos adotados internamente objetivam, principalmente, subsidiar o julgamento das contas dos gestores públicos, que, a cada exercício financeiro,

devem remeter à Corte de Contas as peças necessárias à formação de um juízo sobre a regularidade de sua gestão.

Tanto assim que, apesar do caráter imediato de sua competência fiscalizatória, exercida no sentido de promover atuação do controle externo concomitante ao período de vigência de atos e contratos administrativos, tem-se que, ao final, os processos derivados de inspeção ou auditoria são juntados, quando cabível, às contas anuais dos gestores principais.

Tal fato atesta o caráter subsidiário e acessório dos processos de fiscalização em relação aos processos de contas. Dessa forma, autorizada a realização de inspeção ou auditoria (art. 71, incisos IV, V, VI e VII, CF), é formado processo que incorporará o relatório confeccionado pelas unidades técnicas do TCU.

Verificadas eventuais irregularidades, pode a Corte de Contas, por exemplo, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (inciso IX); sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (inciso X); representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (inciso XI); e aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário (inciso VIII). Por força do art. 60 da Lei nº 8.443/92, sempre que o TCU considerar grave a infração cometida, poderá ser declarada a inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Por certo, tais processos de fiscalização, além de viabilizarem a pronta atuação do Tribunal de Contas, reúnem informações preciosas, que servem para embasar o julgamento das contas anuais dos gestores públicos.

De forma esquemática, o trâmite processual no TCU pode ser subdividido em cinco etapas: Instrução da Unidade Técnica, Parecer do Ministério Público junto ao TCU, Relatório e Voto do Relator, Julgamento pelo Colegiado e Recursos. Adiante serão mostradas algumas peculiaridades pertinentes a essas fases processuais

9.1. Processos de tomada e prestação de contas

9.1.1. Aspectos básicos

O art. 7º da Lei nº 8.443/92 deixa claro que as contas dos administradores e responsáveis jungidos à jurisdição do Tribunal “serão anualmente submetidas a

juízo do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com as normas estabelecidas em instrução normativa”.

Nesse sentido, editou o TCU a Instrução Normativa nº 12/96, de 24.4.96, que estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestação de contas e rol de responsáveis.

O prazo previsto no art. 2º do mencionado diploma regulamentar (art. 146 do RI/TCU) para a apresentação das tomadas e prestações de contas é de 120 dias, contados da data de encerramento do correspondente exercício financeiro, a menos das entidades da Administração indireta, incluídas as fundações, as sociedades instituídas e mantidas pelo poder público Federal e as demais empresas controladas diretamente ou indiretamente pela União, que dispõem de 150 dias (art. 147 do RI/TCU).

O Tribunal deverá julgar as tomadas e prestações de contas até o término do exercício seguinte àquele em que estas tiverem sido apresentadas, a menos das hipóteses de realização de inspeção ou da existência de outro processo cuja decisão possa vir a afetar o mérito das contas (art. 7º da Instrução Normativa nº 12/96), casos em que o prazo estipulado é suspenso.

9.1.2. Administração direta, autarquias e fundações

Os processos de tomada ou prestação de contas de órgãos componentes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal e dos Territórios, autarquias e fundações, órgãos e entidades que arrecadem ou gerenciem contribuições parafiscais e de fundos constitucionais e de investimentos serão compostos das seguintes peças básicas:

- I - Rol de responsáveis;
- II - Relatório de Gestão (no caso de fundo há dois relatórios de gestão: do dirigente do órgão ou entidade supervisor e do dirigente máximo do banco operador);
- III - Certificado de Auditoria emitido pelo órgão de Controle Interno, acompanhado do respectivo Relatório de Auditoria;
- IV - Balanço ou Demonstrativo Orçamentário (no caso de fundo, somente as demonstrações financeiras e contábeis cabíveis);
- V - Balanço Financeiro;
- VI - Balanço Patrimonial;
- VII - Demonstração das Variações Patrimoniais;
- VIII - Parecer dos órgãos internos da entidade (autarquias, fundações, órgãos e enti-

dades que arrecadam ou gerenciam contribuições parafiscais) que devam pronunciar-se sobre as contas, consoante previsto em seus atos constitutivos (no caso de fundo inclui-se o parecer da auditoria independente, se houver);

IX - Declaração expressa da respectiva Unidade de Pessoal de que os responsáveis estão em dia com a exigência de apresentação da declaração de bens e rendas de que trata a Lei nº 8.730/93 (descabido no caso de fundo);

X - Parecer do dirigente do órgão de Controle Interno competente;

XI - Pronunciamento expresso da autoridade máxima do órgão, Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, sobre as contas e o parecer do Controle Interno, atestando haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

9.1.3. Empresas públicas e sociedades de economia mista

Os processos de prestação de contas de empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas controladas direta ou indiretamente pela União, além das empresas encampadas ou sob intervenção federal, serão compostos das seguintes peças básicas:

I - Rol de responsáveis;

II - Relatório de Gestão;

III - Certificado de Auditoria emitido pelo órgão de Controle Interno, acompanhado do respectivo Relatório de Auditoria;

IV - Balanço Patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício

V - Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos e das Mutações de Patrimônio Líquido;

VI - Demonstrativo de Composição Acionária do Capital Social, indicando os principais acionistas e respectivos percentuais de participação;

VII - Parecer dos órgãos internos da entidade que devam pronunciar-se sobre as contas, consoante previsto em seus atos constitutivos;

VIII - Parecer dos auditores independentes;

IX - Declaração expressa da respectiva unidade de pessoal de que os responsáveis estão em dia com a exigência de apresentação da declaração de bens e rendas de que trata a Lei nº 8.730/93;

X - Parecer do dirigente do órgão de Controle Interno competente;

XI - Pronunciamento expresso do Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente sobre as contas e o parecer do Controle Interno, atestando haver

tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

9.1.4. Trâmite processual

O processo convencional de Tomada e Prestação de Contas não tem, em geral, caráter contencioso, ou seja, estabelece relação processual entre a Administração e o administrado, pela qual este último deve prestar contas de sua gestão. A finalidade precípua deste processo é a promulgação de acórdão pelo TCU comprovando a regular aplicação do dinheiro público. Nesses casos, a atuação da Administração e do gestor está voltada para a consecução desse fim, não havendo conflito de interesses identificável, mas, sim, conjugação de esforços.

Quando, no entanto, tal regularidade é questionada, opera-se a mudança na natureza do processo. Com o surgimento de conflito de interesses entre o administrado e a Administração, estabelece-se processo de natureza contenciosa — não confundir com o conceito de processo contencioso de Marcelo Caetano, que pressupõe órgão administrativo munido de poder jurisdicional —, dotado de características próprias, que passa a ser informado pelo princípio do contraditório e da ampla defesa.

Na forma do art. 12 da Lei nº 8.443/92, verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal, se houver débito, ordenará a citação do responsável para recolher a quantia devida ou apresentar defesa. Não havendo débito, determinará a audiência do responsável para apresentar razões de justificativa. Em qualquer caso, forma-se relação processual triangular *sui generis*, em que a unidade técnica do TCU incumbida da instrução do processo e o próprio responsável posicionam-se em dois vértices (partes), enquanto o terceiro, destinado ao “Estado-juiz”, é ocupado pelo relator ou Colegiado competente (Câmaras ou Plenário).

Cabe advertir, no entanto, que o modelo triangular do processo jurisdicional serve apenas como apoio geométrico para a formulação do esquema processual empregado no TCU. Na verdade, a unidade técnica não exerce, *strictu sensu*, papel de parte. Realiza, isto sim, dupla função, vinculada, primeiramente, à reunião de elementos probatórios e, num segundo momento, à livre apreciação das razões exaradas pelo responsável. De nenhuma forma busca defender direitos subjetivos que se oponham à finalidade pública expressa nos comandos legais e regulamentares que normatizam a atividade financeira do Estado.

Se a defesa for rejeitada pelo Tribunal, o §1º do art. 12 da Lei nº 8.443/92 c/c o §2º do art. 153 do Regimento Interno estabelecem que o responsável deva ser cientificado para em novo e improrrogável prazo (15 dias) recolher a importância devida.

Na hipótese de ocorrência de dano ao Erário, o responsável pode ter suas contas julgadas irregulares e ser condenado ao pagamento da dívida atualizada mo-

netariamente, acrescida dos juros de mora devidos e de multa de até cem por cento do valor atualizado do débito (*caput* do art. 19 c/c o art. 57 da Lei nº 8.443/92).

Se não houver débito, além do julgamento pela irregularidade das contas, o parágrafo único do art. 19 da Lei nº 8.443/92 permite ao Tribunal aplicar a multa prevista no inciso I do art. 58 do mesmo diploma legal.

O § 2º do art. 12 da Lei Orgânica do TCU, ao estatuir que “reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas”, foi fonte de intenso debate nos Colegiados que compõem a Corte de Contas. Entendeu-se, durante certo tempo, que a simples liquidação do débito ou da multa, pelo responsável — que, por exemplo, não havia prestado contas —, tinha o condão de transmutá-las de irregulares para regulares com ressalva.

A jurisprudência do TCU pacificou-se, entretanto, em sentido contrário. Diferentemente do que ocorre no Direito Privado, em que a presunção de boa-fé predomina e deve ser afastada por quem alega o contrário, no campo do Direito Financeiro, de caráter eminentemente público, a ausência de prestação de contas faz surgir contra o gestor de recursos públicos presunção de ilicitude, que pode ser elidida pela apresentação de sólidos argumentos de defesa.

Dessa forma, a simples quitação do débito imputado pelo TCU não pode ser tido como suficiente para ensejar o julgamento pela regularidade das contas. É necessário que a presunção de ilicitude do gestor — que, por exemplo, não apresenta as contas — seja refutada por argumentos e fatos que comprovem a boa-fé.

Veja-se que o parágrafo único do art. 169 do Regimento Interno, alterado pela Resolução TCU nº 011, de 25.5.94, ao dispor sobre a execução das decisões do TCU, acentua a regra geral de que o simples pagamento do débito não viabiliza a alteração do juízo de mérito das contas. Estatui o citado dispositivo que “o recolhimento integral do débito ou de multa não importa em modificação do julgamento pela irregularidade das contas, ressalvados os casos previstos nos §§ 4º e 5º do art. 153 deste Regimento”. Estes últimos dispositivos regulamentares dizem respeito, exatamente, à hipótese de reconhecimento, pelo Tribunal, da boa-fé do responsável.

Consoante disposto no § 3º da Lei nº 8.443/92, o responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos. No âmbito jurisdicional, o principal efeito da revelia é a presunção de veracidade dos fatos afirmados pelo autor, a menos das hipóteses previstas nos incisos I, II e III do art. 320 do CPC. Por exemplo, se o litígio versar sobre direitos indisponíveis, a revelia não induzirá a presunção em questão.

Por essa mesma razão, em relação ao processo administrativo no TCU, que tutela interesses públicos indisponíveis, o efeito da revelia não inclui, por certo, a presunção de veracidade dos fatos apontados nos autos. Entretanto, por evidente, a ausência de razões de justificativa ou alegações de defesa tende a prejudicar so-

bre maneira a posição do responsável ou interessado.

O art. 322 do CPC arrola duas outras conseqüências processuais da revelia: os prazos correrão independentemente de intimação e, apesar da possibilidade de o revel intervir no processo em qualquer fase, recebê-lo-á no estado em que se encontra.

Em relação à última prescrição, é de salientar que, nos processos submetidos ao Poder Judiciário, os atos preclusos não poderão ser repetidos, devendo o revel participar da marcha processual assumindo o ônus de sua conduta. Desta forma, por exemplo, perdida a oportunidade de produzir provas, não poderá, *a posteriori*, arrolar testemunhas ou solicitar a realização de perícia

Na esfera administrativa, integral é a aplicabilidade do efeito da revelia relacionado à desnecessidade de intimação dos atos processuais. Entretanto, o decorrente da preclusão de atos processuais deverá ser necessariamente mitigado, em função da aplicabilidade dos princípios do formalismo moderado e da verdade material. Desse modo, o comparecimento extemporâneo do responsável que traga elementos relevantes aos autos deverá, em regra, ser tolerado, sendo descabido, na hipótese, o apelo à figura da preclusão como suporte para não admitir sua participação ampla no processo.

9.2. Processos de fiscalização

Os processos fiscalizatórios de atos ou contratos, por sua vez, são emanções das competências fixadas pelos incisos IV, V, VI, VII, IX, X e XI do art. 71 da CF, a seguir reproduzidos:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de

suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.”

Conforme apontado anteriormente, os processos advindos do exercício dessas competências fiscalizatórias, apesar de sua finalidade precípua — a atuação da máquina de controle da Administração no sentido de prevenir, coibir e punir eventuais ilícitos relacionados à atividade financeira do Estado —, porque geralmente relacionados à atuação dos gestores públicos, devem, quando possível, estar vinculados aos processos de prestação ou tomada de contas anuais dos responsáveis, no sentido de auxiliar o “julgamento de contas” previsto na letra constitucional. Reconheça-se que, em algumas situações, como no caso de inspeção em Prefeitura que tenha, eventualmente, recebido recursos federais, não há falar em processo de tomada ou prestação de contas anuais do responsável.

O aludido caráter acessório e subsidiário não impede que os processos de fiscalização tenham características próprias. A principal delas é viabilizar a pronta atuação do TCU, na forma prevista pelo art. 45 da Lei nº 8.443/92, que possibilita a fixação de prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei e, se não atendido, a sustação da execução do ato administrativo, quando verificada ilegalidade. Nesses casos, ganha o processo nova conformação, porquanto a atuação do Tribunal — que em geral busca a contribuição e a manifestação dos responsáveis — pode dar-se antes da oitiva das partes interessadas. Afinal, aqui prepondera a ação controladora do TCU, desvinculada de sua função “judicante”. Evidenciado o risco iminente de dano ao Erário, o objetivo fundamental passa a ser a sustação do ato administrativo e não a avaliação da conduta dos gestores públicos.

Não há falar, *in casu*, em violação à garantia do contraditório e da ampla defesa, porque a atividade de fiscalização pressupõe a mobilização da máquina estatal aparelhada para investigar e recolher provas que, somente de forma ocasional, poderão redundar em procedimento dialético tendente a apurar a responsabilidade administrativa dos autores dos atos de gestão ilegítimos, ilegais ou antieconômicos.

Não têm os processos de fiscalização, em princípio, caráter contencioso, uma vez que o administrado e o TCU buscam, em conjunto, esclarecer as dúvidas

suscitadas nas inspeções e auditorias. A própria Lei nº 8.443/92, em seu art. 42, *caput*, estabelece que nenhum processo, documento ou informação poderá ser so-negado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

Ganham, contudo, caráter contencioso sempre que, no exercício da competência fixada pelo inciso II do art. 43 da Lei nº 8.443/92, for determinada a audiência prévia do responsável para apresentar razões de justificativa em face de irregularidades de atos administrativos quanto à legitimidade ou economicidade. Nessa hipótese, busca o TCU avaliar a conduta do agente público, podendo aplicar-lhe as penas previstas na Lei nº 8.443/92. O princípio do contraditório e da ampla defesa passam, portanto, a informar o processo.

Deve ficar claro que as medidas previstas nos arts. 43 e 45, apesar de seu posicionamento seqüencial, não devem ser tomadas necessariamente nessa ordem. Preferencialmente, entretanto, em face dos princípios regedores do processo administrativo, deve o TCU ouvir o responsável pela irregularidade antes de decidir sobre as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

Importante corrente jurisprudencial, liderada pelo ex-Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, defende que a audiência prevista no inciso II do art. 43 da Lei nº 8.443/92 teria característica distinta da estabelecida no inciso III do art. 12 da mesma Lei. Serviria a primeira — ao revés de iniciar procedimento tendente à responsabilização do agente público — para chamar aos autos os responsáveis pelo órgão ou entidade, que teriam, então, uma primeira oportunidade para justificar a correção dos atos impugnados. Veja-se que os dirigentes do ente submetido à inspeção ou auditoria, em regra, não têm idéia prévia das irregularidades apontadas pela equipe do TCU. Dessa forma, ao contrário do que ocorre nos processos de contas, em que a iniciativa processual — de apresentar as peças componentes da prestação de contas — é do responsável, os processos de fiscalização podem surpreender os gestores públicos com uma coleção de dados e informações desconhecidas por ele. Caberia, portanto, para essa corrente de pensamento, uma primeira audiência dos responsáveis para que fosse dada ciência dos achados de auditoria. Somente após esta fase processual, poderia o TCU buscar a responsabilização pessoal do agente.

Cumpre observar, entretanto, que a jurisprudência mais moderna tem afastado esse entendimento, sendo comum a realização de audiência dos administradores públicos, visando à aplicação de multa, logo após a realização do procedimento de fiscalização.

9.3. Processos de tomada de contas especial

Verificada, no curso de processo de fiscalização, a omissão no dever de prestar contas, a não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela Uni-

ão, a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, ou a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, pode o Tribunal, assim como qualquer autoridade administrativa competente, instaurar Tomada de Contas Especial (TCE) com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano (art. 8º da Lei nº 8.443/92). Alternativamente, pode determinar que a Tomada de Contas Especial seja instaurada pela autoridade administrativa competente. Em qualquer caso, o TCU emitirá juízo de mérito sobre tais contas, de forma similar ao que ocorre no exame das contas anuais, julgando-as regulares, regulares com ressalva ou irregulares (art. 16 da Lei nº 8.443/92). Inegavelmente, os princípios que garantem o *due process of law* têm, na hipótese, ampla aplicabilidade.

O TCU tem elasticado sobremaneira o campo de utilização das Tomadas de Contas Especiais. Instituto originariamente inserido no contexto restrito do sistema jurídico publicístico, regedor das relações internas da administração direta e autárquica (art. 84 do Decreto-Lei nº 200/67), passou a TCE a ser utilizada para apurar débitos decorrentes de irregularidades em atos e contratos de empresas públicas e sociedades de economia mista, submetidas a sistema amalgamado de normas de direito público e privado.

Tem-se atualmente um estágio transitório que vai delineando um novo modelo de TCE que busca viabilizar, por meio de métodos mais flexíveis para apuração das responsabilidades dos gestores e quantificação dos débitos, inspirados nos diversos ramos do direito privado, seu amplo emprego em todos os níveis da Administração Pública.

Deve-se registrar, por oportuno, os diferentes procedimentos adotados pelos diversos órgãos e entidades da administração direta e indireta quando da instauração de tomadas de contas especiais, que surgem como decorrência da ausência de normas unificadas sobre processo administrativo.

9.4. Processos de admissão e concessões

A competência do TCU, prevista no inciso III do art. 71 da Constituição Federal, para “apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório”, enseja, normalmente, um processo tipicamente gracioso.

Isso, porque tais procedimentos envolvem a avaliação de atos administrativos marcadamente vinculados, que exigem o preenchimento de pressupostos previstos em lei. Logo, sua formalização é efetuada mediante a concatenação de diver-

atos praticados pelo servidor, pelo órgão ou entidade jurisdicionada, pelos órgãos do Controle Interno e pelo próprio TCU. Surgindo eventual dúvida a respeito dos requisitos exigíveis para a concessão do benefício ou para a aprovação da admissão, diligencia o TCU ao órgão competente buscando o saneamento dos autos.

A esse respeito, é mister reproduzir ementa de Decisão do Supremo Tribunal Federal (MS 21466-0-DF - Ac. TP, 19.5.93, Rel. Min. Celso de Mello), que declara a natureza jurídica do processo de verificação da legalidade dos atos de concessão e, nesse particular, a exata competência da Corte de Contas, *in verbis*:

“Mandado de Segurança - Tribunal de Contas da União - Competência Constitucional - Apreciação da Legalidade de ato concessivo de aposentadoria - Possibilidade de conversão do julgamento em diligência - Caráter não-vinculante da deliberação do TCU - Juiz Classista - Prerrogativas - A questão de sua equiparação aos magistrados togados - Ausência de direito líquido e certo a um mesmo regime jurídico - *Writ* denegado

- Com a superveniência de nova Constituição ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distanciados do modelo inicial consagrado na Constituição republicana de 1891, foram investidos de poderes mais amplos, que ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta. No exercício da sua função constitucional de controle, o Tribunal de Contas da União procede, dentre outras atribuições, à verificação da legalidade da aposentadoria, e determina — tal seja a situação jurídica emergente do respectivo ato concessivo — a efetivação, ou não, de seu registro. O Tribunal de Contas da União, no desempenho dessa específica atribuição, não dispõe de competência para proceder a qualquer inovação no título jurídico de aposentação submetido a seu exame. Constatada a ocorrência de vício de legalidade no ato concessivo de aposentadoria, torna-se lícito ao Tribunal de Contas da União — especialmente ante a ampliação do espaço institucional de sua atuação fiscalizadora — recomendar ao órgão ou entidade competente que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, evitando, desse modo, a medida radical da recusa de registro. Se o órgão de que proveio o ato jurídico viciado, agindo no limite de sua esfera de atribuições, recusar-se a dar execução à diligência recomendada pelo Tribunal de Contas da União — reafirmando, assim, o seu entendimento quanto à plena legalidade da concessão de aposentadoria —, caberá à Corte de Contas, então, pronunciar-se, definitivamente, sobre a efetivação do registro..... (*omissis*)....”

9.5. Processos especiais

A par dos processos supracitados, a Constituição Federal e a Lei Orgânica do TCU prevêem alguns tipos de procedimentos especiais. Como exemplo, cite-se

a consulta elaborada pelas autoridades credenciadas pelo art. 216 do Regimento Interno (art. 1º, XVII, da Lei nº 8.443/92; a denúncia de irregularidades e ilegalidades formulada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, § 2º, CF); o processo de fiscalização decorrente de iniciativa do Congresso Nacional; e a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Este último, por constituir procedimento singular atribuído à unidade técnica específica, desvinculado, por conseguinte, da rotina processual dos demais setores que compõem a estrutura administrativa do Tribunal de Contas, não merecerá tratamento pormenorizado.

O processo de denúncia e o decorrente de iniciativa das Casas ou Comissões do Congresso Nacional em tudo se assemelham ao processo de fiscalização convencional, uma vez que a provocação do denunciante ou do Poder Legislativo acarreta, geralmente, a mobilização do corpo técnico do Tribunal de Contas para efetuar diligências, auditorias e inspeções, que permitam a apuração de sua procedência.

É de ressaltar que, no caso de denúncia, essa fase investigatória preliminar deve ter caráter sigiloso, consoante estabelecido no § 3º do art. 53 da Lei nº 8.443/92, para que seja preservada a garantia constitucional, prevista no inciso X do art. 5º, de inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem de pessoas que eventualmente possam ser envolvidas em acusações infundadas.

Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa (art. 53, § 4º, da Lei nº 8.443/92).

O inciso XVII do art. 1º da Lei nº 8.443/92 fixa a competência do TCU para “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno”. Ressalte-se que o § 2º do mesmo artigo assevera que “a resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”.

Essa função anômala do Tribunal de Contas, porque não prevista na Carta Constitucional, deve ser interpretada de forma restrita, sob risco de inviabilizar sua aplicação prática. O caráter genérico e universal com que o Tribunal responde às consultas formuladas e a força cogente de seu poder regulamentar (art. 3º da Lei nº 8.443/92) faz com que o alcance da resposta transcenda a figura do consultante para irradiar-se por todas as áreas da Administração Pública, atingindo um número indeterminado de pessoas.

Dessa forma, o Tribunal busca sistematicamente evitar que as respostas às consultas possam ser usadas como passaporte para validar atos concretos de gestão, o que equivaleria à assunção transversa, pelo TCU, de competência própria do administrador, que teria a garantia de aprovação de suas contas.

10. A natureza jurídica do julgamento de contas

É inegável que a definição da natureza jurídica da atuação dos Tribunais de Contas, ao proferir julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos, é tarefa árdua que vem desafiando, ao longo dos tempos, nossos doutrinadores.

Afinal, já a Constituição Federal de 1934, em seu art. 99, disciplinava que o Tribunal de Contas “julgará as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos”. Nas Constituições que se seguiram manteve-se o verbo “julgar” para designar a competência dos Tribunais de Contas para apreciar as contas dos administradores públicos (CF 1937, art. 114; CF 1946, art. 77; CF 1967, art. 71, § 1º ; EC nº 1/69, art. 70, § 4º; e CF 1988, art. 71, II).

De igual forma, nossas Cartas Magnas vêm empregando o termo “jurisdição” para delimitar o âmbito espacial de abrangência das competências do Tribunal de Contas da União (p. e., CF 1946, art. 76; e CF 1988, art. 73).

Se acalorados embates doutrinários discutiam a delimitação da função judicante do Tribunal de Contas, que alguns entendiam assemelhada à exercida pelo Poder Judiciário, não há negar a evidente prevalência dos que propugnavam por uma acepção especial do verbo julgar e da expressão jurisdição, circunscritas ao exercício de atribuição administrativa.

Veja-se, a respeito, os comentários de J. Cretella Júnior³²:

“O emprego do verbo ‘julgar’ e dos substantivos ‘julgamento’ e ‘jurisdição’, em dispositivos constitucionais, induziu, primeiro, os membros do Tribunal de Contas — ministros e conselheiros — ao erro, imaginando que os vocábulos tinham sido empregados com o mesmo sentido que têm na nomenclatura técnica do direito processual.

No Brasil, emprega-se a todo instante, o vocábulo ‘julgamento’, quando se fala em ‘julgamento’ do concurso, ‘julgamento’ de licitação. Utiliza-se também o termo ‘jurisdição’ (e igualmente ‘alçada’), na acepção vulgar da corrente.

O cientista do direito, no entanto, não se preocupa com o nível do texto — lei ordinária, decreto, decreto-lei, dispositivo constitucional —, porque os constituintes, não raro, cometem erros de vários tipos, a começar pelo terminológico, pelo que é fundamental o trabalho do intérprete, que vai buscar, nos cultores dos vários ramos do direito, a acepção correta dos vocábulos.”

Como reação natural à “heresia” terminológica referida, parcela importante da doutrina e da jurisprudência pátria pretendeu restringir a competência do Tribunal de Contas a mero exame de conformidade de peças contábeis, dissociando-a de uma avaliação sobre a conduta do agente público. Ainda hoje, tal entendimento não raras vezes é acatado por alguns magistrados, principalmente em sede de embargos

³² Cretella Júnior, J., *Natureza das decisões do tribunal de contas*, in RDA nº 166, out./dez. 1986, p. 9.

à execução apresentados em ações executórias de Acórdãos do TCU — que têm eficácia de título executivo extrajudicial (CF, art. 71, § 3º) —, postulando a nulidade das decisões emanadas da Corte de Contas.

Em verdade, os que se posicionam extremadamente — equiparando as deliberações do TCU a sentenças judiciais ou entendendo-as como mero exame formal de contas — desconhecem o real escopo da moderna processualidade administrativa que, fazendo atuar o processo, inspirada pelos princípios da ampla defesa e do contraditório, permite ao Tribunal de Contas da União estabelecer juízo de mérito sobre os atos dos agentes públicos responsáveis por bens e dinheiros públicos.

Para a consecução desse mister, nada obsta que o TCU possa avaliar os elementos objetivos e subjetivos da atuação do agente, de sorte a julgar suas contas, não mediante mera atestação da regularidade formal de um elenco de demonstrações contábeis, mas, sim, apreciando, em sua plenitude, sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade (*caput* do art. 70, CF), o conjunto de atos administrativos praticados pelos responsáveis durante o exercício financeiro (Prestação ou Tomada de Contas Anual) ou associados à determinada ocorrência (Tomada de Contas Especial).

Os que assim não entendem também não admitem a existência de um processo administrativo pleno. De igual modo, não percebem que a distinção entre atividade administrativa e jurisdicional não impede que se designe por processo todo procedimento administrativo exercido com a intervenção dos interessados e informado pelo princípio do contraditório.

11. Atuação dos sujeitos processuais

11.1. Conceito de parte processual

Conforme já mencionado, o termo “partes” não tem merecido, no âmbito administrativo, amplo acatamento, por sua íntima vinculação com o processo jurisdicional. Entretanto, no processo do TCU, a definição de parte processual alcança todo aquele que figure no processo com capacidade e legitimidade para atuar nos autos, seja responsável ou interessado.

O responsável, consoante estabelecido na Resolução TCU nº 36, de 30.8.95, que respeita a essência do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, reproduzido na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal, é todo aquele que figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, ou por ter dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

Interessado, por sua vez, segundo a mesma fonte regulamentar, é a parte legitimada nos autos que, em qualquer etapa do processo, tem reconhecida, pelo Relator ou Tribunal, razão legítima para intervir no processo ou a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio.

Em verdade, a Lei Orgânica do TCU utiliza essas duas expressões para designar as partes que atuam nos processos (p. e., arts. 12, 17, 18, 19, 22, 23, 25, 30, 31 e 33 da Lei nº 8.443/92). A figura do interessado parece ter sido criada a partir de critério residual, designando todo aquele que, de forma reflexa, possa ter direito subjetivo violado em função da atuação do Tribunal. Como exemplo de interessados, mencionem-se as empresas que contratam com a Administração Pública, quando se discutir a liceidade de vínculos contratuais estabelecidos entre estas e a Administração Pública, e candidatos aprovados em concurso público, quando for questionada a correção dos procedimentos administrativos relacionados ao processo de seleção.

Assim, reconhecido pelo Relator o nexos de interdependência entre o conteúdo do processo e a real potencialidade de dano a direito subjetivo próprio, passa o interessado à condição de parte.

Estipulou-se, como visto, condição mais rígida para ingresso em processo — possibilidade de lesão de direito subjetivo — do que aquela inerente ao processo civil. No contexto da jurisdição cível, a atuação das partes na relação jurídico-processual é justificada, primordialmente, pelo “princípio da utilidade”, ou seja, por sua finalidade útil e concreta.

Isso porque o processo no Tribunal de Contas da União é vocacionado a fazer cumprir o interesse público, cabendo à tutela de interesses privados plano secundário. Dessa forma, não será toda e qualquer pretensão que habilitará a parte a ingressar no processo. Somente os direitos que possam ser violados pela atuação do Tribunal é que merecerão, de forma reflexa, atenção do TCU.

Dentro desse contexto, a Lei nº 8.666/93, em seu art. 113, § 1º, permite a qualquer licitante representar ao Tribunal de Contas contra irregularidades na aplicação do Estatuto das Licitações. Entretanto, salienta que a representação deverá ter como finalidade o disposto no citado artigo, que cuida do controle das despesas decorrentes dos contratos administrativos. De ressaltar que, na esteira do entendimento predominante, o direito do licitante de representar ao TCU, mesmo postulando em defesa de pretensão própria, deve estar subordinado ao interesse público vinculado ao controle da regularidade das despesas que decorrem do ajuste administrativo.

Tema controvertido, e que vem merecendo realce em algumas deliberações do Tribunal, diz respeito à posição que o denunciante deve ocupar na relação processual que se estabelece quando é exercida a faculdade prevista no § 2º do art. 74 da Lei Maior. Diz a norma constitucional que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregulari-

dades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

O entendimento hoje prevalecente não permite ao denunciante equiparar-se, em termos de faculdades processuais, ao responsável e ao interessado. Argumenta-se que o denunciante, ao mobilizar o aparato estatal para apurar a procedência das informações prestadas, esgota sua atividade processual, dando origem a um processo típico de fiscalização, que, inclusive, poderia ter sido instaurado de ofício.

Entretanto, o art. 54 da Lei nº 8.443/92 permite ao denunciante a obtenção de certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

Se o denunciante fosse considerado parte processual, o direito à obtenção de certidões decorreria diretamente dos termos do art. 5º, XXXIV, “b”, da Lei Maior, que assegura tal prerrogativa na hipótese de defesa de direitos e de esclarecimento de situações de interesse pessoal, o que tornaria desnecessária a previsão legal contida no art. 54 da Lei Orgânica do TCU.

Outro ponto controvertido diz respeito à posição processual que deve ocupar o que formula consulta ao Tribunal, nos termos do inciso XVII do art. 1º da Lei nº 8.443/92.

A resposta a consulta dirigida ao TCU, mesmo tendo natureza normativa, poderá, de forma mediata, interferir em pretensões dos que estão submetidos ao âmbito de atuação da Corte de Contas. Por exemplo, resposta positiva a consulta questionando a obrigatoriedade de concurso público para ingresso em sociedade de economia mista pode ter repercussão na esfera de interesses de empregados de estatais que, eventualmente, não participaram desse tipo de certame de seleção de candidatos. Ficariam tais pessoas legitimadas, como interessados, a buscar sua habilitação na relação processual, para receber intimações, recorrer, juntar documentos, pedir vista etc.?

Em face da magnitude de seu alcance, abrangendo um conjunto indeterminado de interesses, não se poderá acolher, em regra, eventuais pretensões de habilitação de interessados em processos de consulta, sob pena de transformá-lo em procedimento contraditório extremamente complexo e demorado, descompassado da moldura legalmente estabelecida, que acentua o caráter normativo das respostas prolatadas.

Entretanto, todas as pessoas que venham a sentir-se prejudicadas por atos de administradores que estejam em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo TCU, como as constantes de resposta a consulta, poderão habilitar-se no processo de contas ou de fiscalização em que estes atos estejam sendo apreciados pelo Tribunal. Aqui, cuida-se do caso concreto e não da tese abstrata.

11.2. A função processual do Ministério Público junto ao TCU

Apesar de traspassar o escopo do presente trabalho, é conveniente discorrer, sinteticamente, sobre a natureza jurídica do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), de forma que resulte esclarecida sua forma de atuação processual.

Após caudalosa polêmica, o Supremo Tribunal Federal, em sede da ADIN nº 789-1, deixou assentada a existência autônoma do MP/TCU, pondo fim à tese que postulava sua integração ao Ministério Público da União.

Desse modo, apesar da similitude de suas funções — defender a ordem jurídica e o regime democrático —, o Ministério Público da União atua perante o Poder Judiciário, enquanto o MP/TCU perante a Corte de Contas.

Se os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional informam a composição orgânica e a atuação deste *Parquet* especializado, conforme previsto no *caput* do art. 80 da Lei nº 8.443/92, do ponto de vista administrativo, o MP/TCU integra a estrutura do Tribunal de Contas.

Aos Procuradores do TCU, que são obrigatoriamente bacharéis em Direito, compete comparecer às sessões do Tribunal e manifestar-se em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas; nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões (art. 81, II, da Lei nº 8.443/92); e nos recursos de reconsideração, revisão ou pedido de reexame interpostos por responsável ou interessado (art. 232 do Regimento Interno).

Sobressai a função *custos legis* do MP/TCU, que se exterioriza, principalmente, pela emissão de pareceres nos processos supra-indicados e pela solicitação de medidas voltadas ao saneamento dos autos, tais como diligências, documentos, inspeções *in loco* etc. Ademais, podem os membros do Ministério Público interpor os recursos previstos em lei (art. 81, IV, da Lei nº 8.443/92).

Diferentemente da função exercida pelo Ministério Público no processo civil, que depende fundamentalmente da personalização ou não do interesse sobre o qual incide a indisponibilidade do direito, a atuação do MP/TCU não comporta a tutela do hipossuficiente.

Nesse caso, o Ministério Público que atua perante o Poder Judiciário tem atuação parcial, colocando-se ao lado da parte em estado de fraqueza na relação instrumental, substituindo-a processualmente ou prestando-lhe assistência.

A função do *Parquet* altera-se substancialmente quando a indisponibilidade está vinculada, tão-só, ao interesse, independentemente de seu titular.

Antônio Cláudio da Costa Machado³³ define de forma precisa a missão *custos legis* do Ministério Público no processo civil, *in verbis*:

³³ Machado, Antônio Cláudio da Costa, *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 278.

“Nesse caso, a lei não necessita do Ministério Público ao lado de uma das partes, mas entre e sobre as partes para auxiliar o julgador na solução do litígio. O interesse em jogo é tão importante socialmente (e tão irrelevante as pessoas que o discutem) que a ordem jurídica insere na relação processual alguém que vele imparcialmente pela correta aplicação da lei, trazendo à luz fatos que conduzam a verdade real e argumentos judiciosos que colaborem para o proferimento de uma sentença que mais se aproxime da justiça ideal. Esta é a função do Ministério Público: fiscalizar a atuação das partes e do juiz com vista à correta aplicação da lei, de sorte a viabilizar o prevalecimento dos interesses indisponíveis da sociedade quando estes, de fato, existam, bem como impedir que interesses relevantes em tese, mas não amparados pelo direito, recebam a chancela do Poder Judiciário.”

José Fernando da Silva³⁴, por sua vez, traduz de forma invulgar o “duplo fundamento” para a intervenção do Ministério Público como fiscal da lei no processo civil, *in verbis*:

“O Ministério Público assim intervém no processo para velar pela correta aplicação da lei de ordem pública e para realizar toda uma carga de atividade que as partes deveriam desenvolver mas, eventualmente, não desenvolvem, para impedir que o juiz, podendo suprir a inércia ou o desinteresse da parte, não o faça, assegurando, efetivamente sua neutralidade e equidistância. Faz o Ministério Público, em suma, aquilo que a parte deveria fazer, mas não o fez, e aquilo que o juiz poderia fazer, mas não deve, aparecendo no processo como verdadeiro órgão de controle do interesse público, preocupado com a atuação da lei e com a relevante necessidade de garantir a mais estrita neutralidade do organismo jurisdicional.”

A atuação do MP/TCU como fiscal da lei perante a Corte de Contas deriva precipuamente da indisponibilidade dos direitos tutelados pelo Tribunal, vinculados à prestação de contas da aplicação de dinheiros públicos, direitos estes que refogem da esfera de disponibilidade dos gestores públicos. Decorre, também, da necessidade de garantir-se aos responsáveis e interessados o *due process of law*. Nesse sentido, zela o MP/TCU pelo respeito aos princípios básicos do contraditório e da ampla defesa.

Por último, a existência de um Ministério Público no Tribunal de Contas da União deflui da necessidade prática de realçar as cores jurídicas do processo estabelecido na jurisdição de contas. Afinal, os quadros técnicos do Tribunal e os próprios responsáveis e interessados não têm, em regra, formação específica que lhes permitam lidar com temas jurídicos de maior complexidade.

³⁴ Lopes, José Fernando da Silva, *O Ministério Público e o processo civil*, São Paulo, Saraiva, p. 45.

11.3. A atuação do Relator

O Ministro-Relator, na forma determinada pelo art. 11 da Lei nº 8.443/92, preside a etapa instrutória do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos.

Deve ficar claro que, apesar da incidência plena do princípio da oficialidade no processo do TCU, a atuação das unidades técnicas do Tribunal no sentido de coletar dados e informações, promover diligências, realizar inspeções e auditorias não programadas, só é possível mediante explícita autorização do Ministro-Relator.

Encerrada a etapa instrutória, o Ministro-Relator submete ao Colegiado competente sua proposta de decisão, englobando, na forma do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, o relatório, a fundamentação e o dispositivo.

11.4. A atuação dos Colegiados

O Tribunal de Contas da União, além do Plenário, divide-se, atualmente, em duas Câmaras, cuja competência e normas de funcionamento estão expressas na Lei Orgânica e no Regimento Interno.

As deliberações do Tribunal podem ter a forma de instruções normativas, resoluções, pareceres e, principalmente, de decisões e acórdãos (art. 80 do Regimento Interno).

É exatamente na atuação dos Colegiados do Tribunal de Contas da União que a similaridade com o processo jurisdicional se acentua. Todo o ritual que envolve os procedimentos deliberativos são inspirados nos Tribunais pertencentes ao Poder Judiciário. Esse paradigma, longe de impor formalização desnecessária às decisões dos Colegiados do TCU, busca acentuar a garantia de que o processo administrativo inspire-se-á nos sólidos princípios que norteiam as decisões prolatadas pelos órgãos jurisdicionais.

11.5. Os procuradores das partes

O direito de constituir procurador para atuar no processo é assegurado às partes, em qualquer etapa do processo, até o momento da inclusão em pauta. A apresentação do instrumento do mandato é pressuposto essencial para validar a atuação de procurador.

Frise-se que no processo administrativo e, em especial, no processo praticado no TCU não há falar em monopólio da atividade processual. O responsável pode

exercer livremente o *jus postulandi* ou habilitar procurador, advogado ou não, para as práticas processuais necessárias.

12. Atos processuais

12.1. Conceito e critérios de classificação

Como assevera Humberto Theodoro Júnior³⁵, “o processo apresenta-se, no mundo do direito, como uma relação jurídica que se estabelece entre as partes e o juiz e se desenvolve, através de sucessivos atos, de seus sujeitos, até o provimento final destinado a dar solução ao litígio”.

Como o processo administrativo é informado pelo princípio do formalismo moderado, as formas exteriores da processualidade administrativa podem variar enormemente, o que dificulta o estabelecimento de classificação científica similar à que é adotada no processo jurisdicional, em que é possível precisar as diversas espécies de atos processuais das partes, do juiz e dos serventuários da Justiça.

Entretanto, para os fins que se busca, adotou-se os seguintes critérios de classificação: por tipo de sujeito processual — Relator, Colegiado e partes; pela natureza do ato — decisório ou não decisório; por tipo de processo — contas, fiscalização, admissão e concessões; e por espécie — citação, audiência, notificação, pedido de ingresso em processo, pedido de vista, pedido de cópia, pedido de junta de documentos, pedido de certidões e informações etc.

12.2. Atos do relator e do colegiado

Uma divisão clássica existente no Direito Processual Civil classifica os atos do juiz, no que concerne à natureza dos atos processuais, em decisórios e não decisórios. Nos primeiros, há sempre um comando de caráter impositivo ou deliberativo. Podem ser sentenças, quando dão fim ao processo, ou decisões interlocutórias, quando resolvem questão preliminar ou prejudicial. As sentenças são terminativas, quando põem fim ao processo sem que haja julgamento de mérito, ou definitivas, quando, ao contrário, decidem a lide com julgamento de mérito.

Ao praticar atos não decisórios — denominados despachos ou despachos de mero expediente —, o magistrado busca, tão-só, impulsionar o processo.

³⁵ Theodoro Júnior, Humberto, *Curso de Direito Processual Civil*, vol. I, 13^a ed., Forense, p. 213.

12.2.1. Classificação por tipo de processo

12.2.1.1. Processos de Contas

Nos processos de contas do TCU, a classificação estatuída no art. 10 da Lei nº 8.443/92 altera o sistema supramencionado, como se depreende de seus termos:

“Art. 10. A decisão em tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa.

§ 1º Preliminar é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo.

§ 2º Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

§ 3º Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, nos termos do arts. 20 e 21 desta Lei.”

A primeira questão que se põe diz respeito à clara natureza exemplificativa dessa classificação. Não pode ser exaustiva porque alguns atos processuais explícita ou implicitamente previstos na Lei Orgânica não estão expressamente referidos no comando legal em questão. Mencione-se, por exemplo, a decisão que rejeita a defesa de responsável que tenha sido chamado ao processo por meio de citação (art. 12, § 1º). Também as decisões que deliberam sobre questões processuais, tais como pedido de juntada de documentos, ingresso em processo, vista ou cópia dos autos, certidões e informações etc., parecem não estar englobadas na definição legal. Mais ainda, os chamados despachos de mero expediente, sem nenhum conteúdo decisório — quando, por exemplo, o Relator solicita a intervenção da unidade técnica ou a oitiva do Ministério Público —, não foram expressamente previstos no art. 10 da Lei nº 8.443/92.

Parece evidente que a sistematização proposta englobou, apenas, as decisões que, de alguma forma, dizem respeito ao mérito das contas. Nesse sentido, mesmo as decisões preliminares, que sobrestam o julgamento, ordenam a citação ou a audiência dos responsáveis e determinam diligências necessárias ao saneamento do processo, têm como pressuposto uma antevisão e um posicionamento prévio sobre o conteúdo meritório das peças processuais.

Dessa forma, deve ser agregada a essa classificação categoria associada às deliberações tomadas pelo Relator sobre questões de natureza processual, que poderia receber denominação genérica de “despacho”. Porque a Resolução TCU nº

36/95 discriminou os atos do Relator que podem ser agravados — associados geralmente ao indeferimento de pedidos do responsável ou interessado para o exercício da faculdade processual —, entende-se cabível subdividir o gênero despacho em duas espécies: despacho *strictu sensu*, que tem conteúdo decisório e que pode ser objeto de agravo, e despacho de mero expediente, que serve apenas para impulsionar o processo e do qual não cabe recurso.

O art. 80 do Regimento Interno do TCU estabelece que as decisões definitivas do Tribunal em processo de tomada ou prestação de contas — que julgam as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares — e, ainda, a decisão da qual resulte imposição de multa em processo de fiscalização a cargo do Tribunal devem ser expressas mediante acórdão. Já as deliberações preliminares ou de natureza terminativa; as apreciações sobre a legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; a aplicação das sanções de inabilitação para o exercício de função de confiança ou de inidoneidade de licitante; a adoção de medidas cautelares, entre outras, devem tomar a forma de decisão.

A letra do *caput* do art. 80 do Regimento Interno, ao estabelecer que a forma de decisão é cabível “nos demais casos”, evidencia o caráter residual desta categoria, que, do ponto de vista formal, deve ser adotada para toda e qualquer deliberação do Plenário e das Câmaras que não se enquadre nas hipóteses arroladas no comando regulamentar.

Questão tormentosa diz respeito à natureza da decisão do Colegiado, prevista no art. 12, § 1º, da Lei nº 8.443/92, que rejeita as alegações de defesa do responsável. Em face dos problemas criados pela sistemática interposição de recursos atacando esse tipo de decisão e de sua repetição quando da decisão definitiva que julga as contas — afinal, em ambas, a questão meritória é idêntica —, o tema ganhou excepcional relevância pelo evidente caráter protelatório desse tipo de prática processual, totalmente descabido no contexto marcadamente informal do processo administrativo.

Como anteriormente mencionado, essa decisão parece não encaixar-se em nenhuma das classes de atos processuais legalmente previstos. Por evidente, a leitura do art. 10 da Lei Orgânica do TCU afasta seu enquadramento como decisão preliminar, decisão terminativa ou definitiva. Por ser deliberação de Colegiado, deverá ter a forma de decisão, sendo descabido sua classificação como despacho.

Entretanto, inegável sua natureza dualística, uma vez que engloba deliberação de caráter meritório — similar à decisão definitiva —, porque revela uma apreciação das alegações de defesa do responsável e antecipa eventual julgamento pela irregularidade das contas, e de mero impulso processual — similar a despacho de mero expediente —, porquanto cientifica o responsável para, em 15 dias (art. 147, § 2º, Regimento Interno), recolher a importância devida.

O Tribunal de Contas da União, nas disposições constantes dos §§ 1º e 2º do art. 23 da Resolução/TCU nº 36/95, alude ao não-cabimento de recurso de decisão

que rejeitar alegações de defesa apresentadas pelo responsável, devendo os novos elementos de defesa ser examinados quando do julgamento das contas.

Fica clara a opção do TCU em assimilar esse tipo de decisão à deliberação sem conteúdo decisório, ou seja, a despacho de mero expediente. Tais comandos regulamentares não almejam — e nem poderiam — derrogar normas processuais preexistentes, de estatura legal (Lei nº 8.443/92) ou regimental (Regimento Interno do TCU), pelo evidente antagonismo que se criaria com o princípio da hierarquia das normas.

São, tão-somente, disposições de caráter interpretativo, que, a partir de visão sistêmica do ordenamento jurídico, revelam o direito existente, indicando a exegese correta a ser adotada.

Em particular, reconheceu a Corte de Contas que a decisão que comunica a rejeição das alegações de defesa, na forma do § 1º do art. 12 da Lei Orgânica desta Corte, tem conteúdo material *sui generis*, próximo de mero despacho que promove a intimação do responsável para que recolha o valor imputado pelo Tribunal, ainda na esfera administrativa. Não parece lícito assimilar essa decisão àquelas referidas genericamente nos arts. 229 e 230 do Regimento Interno, as quais pressupõem, tacitamente, conteúdo marcadamente decisório.

De igual modo, sua aplicabilidade imediata aos processos novos e em andamento decorre desse mesmo caráter interpretativo, que não provoca nenhuma inovação no ordenamento positivo.

12.2.1.2. Processos de fiscalização

Em relação aos processos de fiscalização de atos e contratos, força é convir que a Lei nº 8.443/92 não estabeleceu classificação explícita para os atos processuais pertinentes. Entretanto, a alínea “d” do inciso VI do art. 80 do Regimento Interno deixa claro que as deliberações dos Colegiados terão forma de decisão, quando tratar de “determinação de realização de inspeções ou auditorias e da apreciação de seus resultados”.

Sem afastar a plena aplicabilidade da classificação supra-indicada, que alude aos despachos, quando a matéria tratada tiver conotação processual, os atos dos Colegiados e do Relator em processo de fiscalização terão, em regra, cunho de decisão, que serão atacadas pelo pedido de reexame definido no art. 48 da Lei nº 8.443/92.

12.2.1.3 Processo de admissão e concessões

Da mesma forma que nos processos de fiscalização de atos e contratos, os

atos praticados nos processos relativos à apreciação da legalidade de admissões e concessões também não mereceram tratamento sistemático da Lei nº 8.443/92. É de ressaltar, entretanto, que a alínea “b” do inciso VI do art. 80 do Regimento Interno estatui que as deliberações dos Colegiados terão forma de decisão, quando tratar da “apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, bem como das concessões de aposentadoria, reformas e pensões a que se refere o inciso VIII do art. 1º deste Regimento”. Também o art. 188 do Regimento Interno do TCU deixa assente que terá a forma de decisão a deliberação sobre o registro do ato considerado legal. Essas decisões poderão ser atacadas pelo recurso denominado pedido de reexame, na forma prevista no art. 48 da Lei Orgânica do TCU e no art. 230 do Regimento Interno do TCU.

Força é convir, no entanto, que, em face das disposições contidas no art. 40 da mesma Lei e na esteira do entendimento sufragado pelo Excelso Pretório, o Relator poderá, mediante despacho singular, determinar ao órgão ou entidade concedente do benefício ou responsável pela admissão do servidor a adoção das providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos.

Em regra, tais determinações estão vinculadas à inclusão ou exclusão de parcelas que compõem, por exemplo, os proventos de aposentadoria ou a pensão, sendo direcionados ao órgão ou entidade competente. Porque dizem respeito a benefício concedido ao servidor, nada obsta que este último busque habilitar-se no processo e, eventualmente, impugnar pontos constantes de diligência determinada pelo Relator.

Em face da ausência de dispositivo expresso que previsse um recurso específico para combater esse tipo de ato processual, foram ampliadas, pela Resolução nº 76/96, as hipóteses de utilização do Agravo criado na Resolução TCU nº 36/96 (art.25), que passou a englobar as diligências determinadas pelo Relator em processo relativos a ato sujeitos a registro.

12.2.2. Classificação por espécie de ato

12.2.2.1. Citação do responsável

Com relação aos atos processuais em espécie, cumpre frisar a citação do responsável — efetivada pelo Relator ou pelo Tribunal em processo de contas —, prevista no inciso II do art. 12 da Lei nº 8.443/92, para apresentar defesa ou recolher a quantia devida. De início, percebe-se a evidente distinção entre essa figura e a citação no processo civil, que, consoante reza o art. 213 do CPC, é o “ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado, a fim de se defender”.

Em razão da celeridade que se desejou imprimir ao processo no TCU, optou o legislador por abreviar seu trâmite, permitindo que a citação pudesse provocar dois tipos de manifestação do responsável: a apresentação de defesa ou o recolhimento do débito. Conforme já assinalado, o simples recolhimento do débito não enseja a regularidade das contas, a menos do reconhecimento da boa-fé do responsável e da inexistência de outra irregularidade nas contas (parágrafo único do art. 169 do Regimento Interno).

Dessa forma, a *mens legis* busca abreviar o rito processual na hipótese de gestor que tenha atuado com boa-fé comprovada e que não tenha cometido outras irregularidades. Nessa hipótese, o simples recolhimento pode ensejar o julgamento pela regularidade com ressalva das contas.

Entretanto, tal opção legislativa veio dificultar a construção de um sistema processual consistente, principalmente em função de possível dúvida do responsável em escolher uma das alternativas oferecidas pelo ofício de citação. Mais ainda, poderia o responsável optar por ambas, depositando “em juízo” a quantia devida e oferecendo defesa? Obviamente, esta última hipótese deve ser afastada de plano, pela evidente ausência de normas processuais que legitimem depósitos em dinheiro sobre os quais paire pendência administrativa.

Em face desta problemática, tem entendido a Corte de Contas que o ofício citatório, no caso de omissão na prestação de contas, deva conter observação de que o simples recolhimento do débito não tem o condão de elidir a irregularidade apontada (Acórdão n.º 212/96, 2.ª Câmara, Ata n.º 13/96).

Entende-se que essa anotação deva estar contemplada em todas as citações efetuadas pelo Tribunal, de molde a alertar o responsável quanto às conseqüências processuais que poderão advir da falta de apresentação de defesa na etapa processual adequada.

12.2.2.2. Audiência do responsável

Em relação à audiência do responsável em processo de contas, prevista no inciso III do art. 12 da Lei n.º 8.443/92, cumpre mencionar que o ofício deve conter expressa menção às irregularidades apontadas e à possibilidade de aplicação da multa cominada no parágrafo único do art. 19 c/c o art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do TCU, que alude à hipótese de contas julgadas irregulares.

Da mesma forma, em processo de fiscalização, a audiência do responsável, estatuída no inciso II do art. 43 da Lei n.º 8.443/92, deve ressaltar a possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso III do art. 58 da mesma Lei, que alude a ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário. Apesar da ausência de menção explícita, interpretação sistemática da Lei Orgânica do TCU valida a audiência do responsável objetivando a aplicação da multa esta-

belecida no inciso II do art. 58, que se refere a ato praticado com grave infração à normal legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Deve-se tangenciar importante questão processual relativa à inteligência que deva ser dada à sistemática de cominação da multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/92. Discute-se se a referida sanção é aplicável por ato administrativo individual, por tipo ou espécie de atos, por atos praticados em dado exercício ou por processo, dentre outras múltiplas combinações possíveis.

Desde já, tem-se como inapropriada a solução que postula a aplicação de multa para cada ato administrativo individual ou por conjunto de irregularidades de natureza similar.

Inicialmente, não há negar a dificuldade de definir os contornos exatos de um conjunto de atos irregulares de mesma natureza. Seria tal conjunto formado por diferentes irregularidades associadas à consecução de determinado fim? Seria, ao revés, formado por reiteradas infrações a determinada norma, mas cometidas com intuito de praticar diversos atos independentes entre si?

Como se percebe, qualquer tentativa de pinçar procedimentos isolados dos agentes públicos com o fim de aplicar-lhes, para cada ato ou conjunto de atos, as sanções previstas nos incisos II e III do art. 220 do Regimento Interno desta Corte, resulta inviável.

In casu, a simples interpretação literal dos incisos é insuficiente para aclarar as dúvidas; assim, para o correto entendimento dos citados comandos legais e regulamentares, é necessário que se proceda à interpretação sistemática da Lei Orgânica e do Regimento Interno.

Nesse sentido, deve-se observar, inicialmente, que o art. 220 do Regimento Interno elenca diversas situações em que o Tribunal pode aplicar multa, dispondo, ainda, sobre a gradação da sanção, sendo certo que os diversos casos passíveis de aplicação da penalidade podem ser divididos em duas categorias.

Na primeira, enquadram-se os incisos IV, V e VI do art. 220 do Regimento Interno, que estipulam sanções vocacionadas a apenar os agentes que busquem obstruir a ação fiscalizatória do Tribunal.

Nesses casos, o TCU pode aplicar-lhes tantas multas quantas forem as ações tendentes a impedir sua missão de controle.

Os incisos II e III do art. 220, que são o objeto central da questão suscitada, referem-se a sanções decorrentes da gestão dos responsáveis, enquadrando-se, portanto, na segunda categoria de situações passíveis de multa, juntamente com os incisos I e VII.

Se essas quatro situações, previstas nos incisos citados, reportam-se a atos de gestão, é razoável supor a existência de sistemática única, aplicável a todos os casos.

Adotando-se como referencial o inciso I, verifica-se a previsão, como con-

dição para a imposição de multa, de julgamento pela irregularidade das contas, sem ocorrência de débito.

Para que se opere tal julgamento, deve ser observada uma das hipóteses previstas nas alínea “a” e “b”, inciso III, art. 16, da Lei nº 8.443/92. Considerando-se que as contas tenham sido apresentadas, força é convir que terão de ser avaliados todos os atos praticados no período e comprovados os que se enquadrem nas ocorrências capituladas na alínea “b”, para que se viabilize conclusão pela irregularidade.

Portanto, é o conjunto dos atos praticados durante a gestão que condiciona o julgamento a ser proferido por esta Corte.

Ora, se nas contas principais podem ser verificados inúmeros atos ilegítimos, e, mesmo assim, a multa deve ser única, como conceber que em processos de fiscalização seja possível adoção de critério diferenciado?

Inobstante essa inferência, necessário se faz perquirir a natureza dos processos de fiscalização, para verificar se existem peculiaridades que justifiquem uma sistemática diferenciada na forma de aplicação da multa.

Consoante já explanado, apesar de os processos de fiscalização estarem consignados na Lei Orgânica em capítulo distinto do que disciplina o julgamento de contas, impõe-se concluir que sua existência obedece a dois objetivos, quais sejam, assegurar a eficácia do controle e fornecer elementos que auxiliem o julgamento das contas. Aliás, o *caput* do art. 41 da Lei nº 8.443/92 explicita tal assertiva.

Assim, conforme já acentuado, os processos oriundos de fiscalização possuem caráter subsidiário em relação às contas principais.

Essa condição acessória pode ser comprovada pelo fato de que após a apreciação de processo de fiscalização, o Relator ou o Tribunal, seja qual for o desfecho proposto, deve determinar a juntada do processo às contas respectivas, para exame em conjunto e em confronto, conforme dispõe o art. 194, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno.

Além disso, cabe destacar que a revelação, em processo de fiscalização, de fato capaz de alterar o mérito de contas já julgadas regulares, enseja a necessidade de interposição de recurso de revisão ao Plenário, pelo Ministério Público, pois o julgamento já realizado confere uma presunção *juris tantum* de que todos os atos praticados pelo responsável, durante o período de gestão analisado, conformaram-se às normas legais.

Portanto, vê-se que os processos de fiscalização em órgãos ou entidades submetidos à tomada ou prestação de contas possuem dependência inafastável das contas principais.

Com isso, ao realizar inspeções e auditorias, excluída a que objetiva suprir omissões e dúvidas surgidas na instrução dos próprios processos de contas (art. 204, II, do Regimento Interno), o TCU antecipa sua avaliação sobre parcela do

conjunto de atos de gestão dos responsáveis.

Nessa avaliação parcial da gestão, caso se verifique irregularidade e, procedida a audiência, o responsável não consiga elidir sua responsabilidade, o Tribunal deve aplicar a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, procedendo, posteriormente, à juntada do processo às contas principais.

Esse procedimento, instituído pela Lei Orgânica, tem o claro intuito de proporcionar uma atuação célere e imediata desta Corte, de modo a assegurar a eficácia do controle.

Entretanto, como os processos de fiscalização destinam-se, também, a subsidiar o exame das contas principais, a aplicação de multa no âmbito desses feitos deve ser de tal molde que não comprometa o caráter isonômico da apenação dos responsáveis.

Isto é, deve ser afastada a possibilidade de o agente ser apenado diferentemente em virtude da constatação aleatória de irregularidades durante os procedimentos de caráter fiscalizatório.

Destarte, não restando dúvidas quanto ao caráter subsidiário dos processos de fiscalização e, portanto, de sua natureza análoga aos processos de contas, conclui-se que a multa a ser aplicada no âmbito dos processos de fiscalização deve ser consequência do conjunto de atos apontados na inspeção, associados aos respectivos períodos de gestão.

Como exceção a essa regra, mencione-se as inspeções que busquem verificar atos irregulares de agentes que não tenham obrigação de prestar contas anualmente.

Nesses específicos casos, não cabe falar em caráter subsidiário às contas, mas, sim, de inspeções que se destinam, exclusivamente, a assegurar a eficácia do controle.

Nesse sentido, na hipótese, a multa a ser aplicada deverá considerar todos os atos irregulares praticados, sem distinção do exercício em que foram verificados, ou seja, a avaliação dos atos não estará condicionada à delimitação temporal definida para os agentes que devam prestar contas anuais.

Cabe observar, por fim, que a gradação da multa deverá ser decidida discricionariamente pelo Tribunal, tendo em vista a magnitude das irregularidades, respeitando-se os limites impostos pelo inciso III do art. 220 do Regimento Interno e, por analogia, o princípio da irretroatividade das leis penais.

12.2.2.3. Notificação do responsável

Merece ênfase o ato processual denominado notificação (art. 25 da Lei nº 8.443/92), que diz respeito à intimação do responsável para que efetue e comprove o recolhimento da dívida registrada em acórdão condenatório.

12.3. Atos do responsável e do interessado

12.3.1. Pedido de ingresso em processo

Mesmo levando-se em consideração a incidência plena do princípio do formalismo moderado, o processo administrativo no TCU estabelece os instantes em que as partes podem integrar a relação processual.

Conquanto não se possa considerar estanques as etapas processuais elencadas anteriormente, sua delimitação propicia a fixação dos momentos próprios para o disciplinamento das intervenções das partes, coibindo-se manobras astuciosas e procrastinatórias, comprometedoras da celeridade do processo.

O responsável, por exemplo, só deve apresentar suas alegações de defesa e razões de justificativa quando citado ou ouvido em audiência, na forma prevista na Lei nº 8.443/92, art. 12, incisos II e III.

Se o Tribunal considerar necessário o chamamento de terceiro ao processo (p.e., contratado ou licitante) para esclarecer questão surgida nos autos ou no intuito de formar melhor juízo sobre a matéria em exame, é de entender que tal medida não tem o condão de transformá-lo em parte processual.

De igual modo, é vedada às partes a produção de alegações de defesa e razões de justificativa no momento que lhes aprouver, uma vez que o momento processual oportuno apresenta-se quando da efetivação da citação ou da audiência. De toda sorte, como adiante será visto, as partes poderão requerer, a qualquer tempo até a inclusão em pauta do processo, a juntada de documentos. Competirá ao Relator deferir ou não tal solicitação.

Como se desdome do conjunto de normas legais e regulamentares, o responsável passa a figurar no processo quando apresenta as contas ou oferece razões de justificativa ou alegações de defesa. O interessado, por seu turno, figurará no processo quando tiver deferido seu pedido de habilitação para exercer faculdade processual — explícito ou tácito —, que está condicionada a juízo prévio de admissibilidade, a cargo do Relator. No pedido de ingresso nos autos deve ser demonstrada a ameaça a direito subjetivo próprio.

O pedido de habilitação pode ser apresentado enquanto o processo não estiver incluído em pauta. Uma vez habilitado, o interessado passa a ser parte no processo, investindo-se nos direitos e obrigações inerentes àquela condição.

Se indeferido o pedido de habilitação no processo pelo Relator, poderá o interessado recorrer da decisão denegatória ao Colegiado, mediante a interposição do agravo previsto no art. 25 da Resolução/TCU nº 36/95.

12.3.2. Pedido de vista

O direito à vista dos autos é corolário dos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que os responsáveis e interessados deverão estar completamente informados do teor das peças que compõem os processos de seu interesse.

O pedido de vista deve ser formulado por intermédio de petição dirigida ao Relator, que poderá deferir ou não o pleito. Em caso de indeferimento, é cabível a interposição do agravo previsto no art. 25 da Resolução/TCU nº 36/95.

De início, mencione-se que todo processo de fiscalização ou de tomada ou prestação de contas contém etapa preliminar em que as unidades técnicas buscam colher informações, esclarecimentos e provas a respeito das falhas, irregularidades e ilicitudes porventura detectadas. Tais procedimentos preliminares, porque antecedem a chamada aos autos dos responsáveis e interessados mediante citação ou audiência e porque dizem respeito à atividade típica de fiscalização, que exige ações contínuas, não estão, normalmente, submetidos aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Não há espaço para aplicação analógica das regras do processo civil e penal, uma vez que nestes a produção de provas durante a instrução processual é, também, procedimento marcadamente dialético. Tal se dá porque o interesse tutelado perante o Tribunal de Contas é sempre de natureza pública, tendo a Lei Maior dotado o TCU de um conjunto de poderes que o capacitam para fiscalizar a gestão dos dinheiros públicos. Dessa forma, somente após a apuração dos fatos, abrem-se aos agentes responsáveis ampla possibilidade de defesa. O contrário implicaria a mitigação da eficácia das ações de fiscalização. Impossível aventar a possibilidade de inspeção ou auditoria minimamente eficiente quando, a cada elemento, dado ou informação obtida pela equipe técnica do TCU, fosse aberta vista às partes para manifestação.

Destarte, estando o processo ainda nesta etapa preliminar, não é cabível aventar a hipótese de vista do processo.

Em face das peculiaridades dos processos no TCU, em que o interesse público prepondera sobre o particular, não é permitida a retirada de processo das dependências do Tribunal, por qualquer das partes.

As prerrogativas asseguradas aos advogados pela Lei nº 8.906/94 devem ser harmonizadas com a finalidade pública buscada pela atuação do Tribunal.

Veja-se que é assegurado ao Tribunal, nos termos do art. 73, *caput*, c/c o art. 96, I, "a", da Constituição Federal, o poder de dispor sobre suas normas regimentais e processuais, parecendo não ser possível que lei ordinária, tal como o Estatuto dos Advogados (Lei nº 8.906/94), possa invadir círculo de competência destinado constitucionalmente ao Tribunal de Contas da União. Mais ainda, o processo no TCU é direcionado a qualquer cidadão, advogado ou não, de maneira que não se pode tolerar o favorecimento dos responsáveis que constituam advogados em rela-

ção aos que exercem pessoalmente sua capacidade postulatória.

Para o correto tratamento do tema, urge ponderar, preliminarmente, que, em estrita conformidade com o comando inserto no inciso LX do art. 5º da Carta Magna, que torna obrigatória a publicidade dos atos processuais, o art. 155 do Código de Processo Civil foi integralmente recepcionado pelo novo ordenamento positivo vigente em nosso país, deixando assente que o retromencionado princípio só se retrai nos processos que tratem de interesses ligados à família (art. 155, inciso I), ou se assim exigir o interesse público (art. 155, inciso II), quando, então, passam a tramitar em “segredo de justiça” (art. 155, *caput*).

No âmbito do Poder Judiciário, tem-se que o parágrafo único do artigo 155, ao dispor que “o direito de consultar os autos e de pedir certidões de seus atos é restrito às partes e a seus procuradores”, deve ser interpretado em conjunto com o inciso I do art. 40 do CPC, que estabelece o direito do advogado de “examinar, em cartório de justiça e secretaria de tribunal, autos de qualquer processo, salvo o disposto no art. 155”, como esclarece a compilação jurisprudencial coletada por Theotônio Negrão³⁶, em comentário ao retromencionado dispositivo legal, *in verbis*:

“Para remover a aparente contradição entre esse § e o art. 141-V, deve-se concluir que ele somente se refere aos processos que correm em segredo de justiça; quanto aos demais, é livre a consulta aos autos por advogado (cf. Art. 40-I) e irrestrito o direito de pedir certidões.”

No âmbito do TCU, entretanto, em face da natureza administrativa dos processos submetidos a sua apreciação, a jurisprudência vem-se consolidando no sentido de restringir a titularidade da consulta aos autos às partes e seus procuradores, vedando-se, adicionalmente, a possibilidade de sua retirada.

Essa condicionante justifica-se, consoante já enfatizado, pelo fato de a postulação perante o juízo de contas não ser atividade privativa da advocacia. Pelo contrário, como processo administrativo que é, submetido a normas simplificadas que viabilizam a celeridade de seu trâmite, está vocacionado a permitir a intervenção de responsáveis por bens e dinheiros públicos, administradores públicos ou interessados que tenham estabelecido relações jurídicas com a Administração, na defesa de seus próprios interesses.

Nesse contexto heterogêneo, em que não predomina o monopólio da capacidade postulatória em juízo, parece lícito inferir que qualquer direito ou faculdade processual deve dirigir-se a todo aquele que ocupa um dos pólos da relação processual, independentemente de estar ou não representado por advogado.

Conclui-se que a aplicação analógica do art. 40 do CPC nesta Corte poderia provocar verdadeira ofensa ao princípio da impessoalidade, erigido constitucionalmente por força do *caput* do art. 37 da Lei Maior, além de ofender os princípios informadores do devido processo legal, ao instituir privilégios injustificáveis aos

³⁶ Negrão, Theotônio, *Código de Processo Civil e Legislação Processual*, Malheiros, 24ª Edição, 1993, p. 154.

que se fizessem representar, neste juízo de contas, por advogados.

A problemática enfocada vem novamente à lume com a publicação do Estatuto dos Advogados, que amplia, nos incisos XIII, XV e XVI do art. 7º, os direitos dos advogados para, mesmo sem procuração, examinar autos e tirar cópias de processos em qualquer órgão dos Poderes Judiciário, Legislativo, ou da Administração Pública em geral, além de ter vista ou retirar processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza.

A explícita menção a processos de natureza administrativa exige nova reflexão quanto à aplicabilidade desses direitos em sua inteireza.

A nosso ver, entretanto, permanecem as razões, anteriormente elencadas, vinculadas à preservação de princípios constitucionais, que limitam o exercício irrestrito dos direitos em tela, por parte de advogados, nos processos submetidos à apreciação da Corte de Contas, devendo o exercício do direito de defesa das partes dar-se em estrita conformidade com a letra do art. 226 do Regimento Interno deste Tribunal e com o § 2º do art. 108 da lei nº 8.443/92.

Reconheça-se, no entanto, que o tema é polêmico, de modo que somente a evolução do entendimento doutrinário e jurisprudencial poderá viabilizar o equacionamento definitivamente da questão.

12.3.3. Pedido de cópia de processo

O entendimento preponderante no Tribunal é no sentido de reservar às partes e a seus procuradores o direito à cópia de processo. Para tanto, deve ser deferido o pedido dirigido ao Relator e ressarcidos os respectivos custos.

Para que dirigente de órgão ou entidade jurisdicionados ao Tribunal possa receber cópia de processo, inclusive de natureza sigilosa, julgado ou não, deve comprovar objetivamente a necessidade das informações para defesa de interesse próprio ou da instituição.

Quando o processo estiver sendo instruído na unidade técnica, aguardando parecer do Ministério Público ou no Gabinete do Relator, o fornecimento de cópia do processo deve abranger, somente, as peças antecedentes, já integrantes dos autos.

12.3.4. Pedido de juntada de documentos

Em respeito ao princípio da verdade material, deve o processo do TCU estar aberto à juntada de documentos pelas partes, uma vez que poderão propiciar um exame mais detalhado do tema analisado. Dessa forma, o responsável ou o interessado, em expediente ao Relator, poderá solicitá-la em qualquer etapa do processo,

desde sua constituição até o momento de inclusão em pauta.

Ao tomar conhecimento dos novos documentos apresentados, o Relator, se houver indícios de alterações que atinjam o mérito das questões tratadas, determinará o reexame da matéria.

Se for notado interesse procrastinatório da parte, o Relator, em despacho fundamentado, indeferirá liminarmente o pedido. Essa decisão poderá ser combatida por meio do agravo estatuído no art. 25 da Resolução/TCU nº 36/95.

12.3.5. Pedido de certidões e informações

Consoante disposto no art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, da Carta Magna, exsurge o caráter singular de cada uma destas faculdades processuais. O direito a certidões é restrito à defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal. Já o direito a informações é mais amplo, porque vocacionado a satisfazer interesse particular, coletivo ou geral.

12.3.6. Sustentação oral

Conforme mencionado, o direito de audiência é corolário do princípio da ampla defesa e deve ser previsto em todo tipo de processo administrativo.

Nesse sentido, o art. 227 do Regimento Interno do TCU oferece a possibilidade de sustentação oral às partes, durante o julgamento ou apreciação dos processos, desde que tenham requerido ao Presidente do Colegiado até o início da sessão.

Após o pronunciamento, se houver, do Ministério Público, o interessado ou seu procurador poderá falar uma única vez e sem aparte, pelo prazo de quinze minutos, admitida prorrogação por igual período.

A possibilidade de manifestação de partes com interesses contraditórios é prevista no mesmo diploma regulamentar, ao conferir a cada uma idêntica oportunidade de produzir sustentação oral.

12.4. Contagem dos prazos

Conforme colocado anteriormente, os processos administrativos, em regra, não convivem com prazos absolutamente peremptórios, como decorrência dos princípios do formalismo moderado e da verdade material. Entretanto, a motivação é requisito indispensável para legitimar eventual descumprimento de prazo.

Os termos *a quo* dos prazos fixados para a prática de atos processuais são estabelecidos no art. 237 do Regimento Interno, *in verbis*:

“Os prazos referidos neste Regimento contam-se dia a dia, a partir da data:

I - do recebimento pelo responsável ou interessado:

- a) da citação ou da comunicação de audiência;
- b) da comunicação de rejeição dos fundamentos da defesa ou das razões de justificativa;
- c) da comunicação da diligência;
- d) da notificação.

II - da publicação de edital no Diário Oficial da União, quando, nos casos indicados no inciso anterior, o responsável ou interessado não for localizado;

III - nos demais casos, salvo disposição expressa em contrário, da publicação do Acórdão ou da Decisão no Diário Oficial da União.”

A contagem dos prazos, da mesma forma que no processo civil, exclui o dia de início e inclui o do vencimento; na hipótese de o vencimento recair em dia em que não haja expediente, deve o prazo ser prorrogado até o primeiro dia útil imediato (art. 239, Regimento Interno).

As retificações, acréscimos e alterações dos atos processuais importam na devolução do prazo original.

Na hipótese de oposição de embargos de declaração, apesar da menção explícita, no art. 34, § 2º, da Lei nº 8.443/92, à suspensão do prazo para cumprimento da decisão embargada e para a interposição de recursos, o Tribunal tem sido tolerante na devolução integral do prazo ao recorrente, permitindo que o termo suspensão possa ser interpretado como interrupção, fato este que se harmoniza com a disposição contida no art. 538 do Código de Processo Civil, alterada pela Lei nº 8.950/94.

13. Medidas cautelares

É facultado ao TCU, no curso de processos de fiscalização de atos e contratos, adotar medidas cautelares, previstas na Constituição Federal, na Lei Orgânica e no Regimento Interno.

Nesse sentido, merecem relevo as normas regulamentares abaixo indicadas, constantes da Resolução/TCU nº 36/95, que reproduzem as diversas medidas cautelares possíveis de serem adotadas pelo TCU, *in verbis*:

“Art. 18. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou

inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

§ 1º. Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo determinado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no 'caput' deste artigo.

§ 2º. Nas mesmas circunstâncias do *caput* deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61, da Lei nº 8.443/92, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

Art. 19. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, mediante decisão preliminar, com indicação expressa dos dispositivos a serem observados, assinará prazo de quinze dias para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

§ 1º No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido:

I - sustará a execução do ato impugnado;

II - comunicará a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

III - aplicará ao responsável a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92.

§ 2º No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 3º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

§ 4º Verificada a hipótese do parágrafo anterior, e se decidir sustar o contrato, o Tribunal:

I - determinará ao responsável que, no prazo de quinze dias, adote as medidas necessárias ao cumprimento da decisão;

II - aplicará a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92;

III - comunicará o decidido ao Congresso Nacional e à autoridade de nível ministerial competente.

§ 5º Independe do ajuizamento sobre a responsabilidade pessoal dos agentes a decisão que delibere pela fixação de prazo para sustação de ato considerado ilegal.

§ 6º Fixado o prazo para a sustação do ato, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal, o responsável, ainda que interposto recurso da decisão, não poderá realizar pagamento ou assumir obrigação com base no ato impugnado, sob pena de, confirmada a decisão, responder pessoalmente pelos danos decorrentes, sem prejuízo das demais sanções legais.

Art. 20. No curso de inspeção ou auditoria, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suportes em elementos concretos e convincentes, ao dirigente da Unidade Técnica, o qual submeterá a matéria ao respectivo Relator, com parecer conclusivo.

§ 1º O Relator, considerando a urgência requerida, fixará prazo não superior a cinco dias úteis para que o responsável se pronuncie sobre os fatos apontados.

§ 2º Se considerar improcedentes as justificativas oferecidas, ou quando estas não forem apresentadas, o Relator determinará ao responsável que, sob pena das sanções e medidas cautelares cabíveis, previstas no Regimento Interno, não dê continuidade ao procedimento questionado até que o Plenário delibere a respeito, devendo o processo ser relatado prioritariamente.

Art. 21. Sempre que as circunstâncias evidenciarem a necessidade da pronta atuação desta Corte para evitar danos iminentes ao Erário, poderá o Relator, por meio de despacho fundamentado, determinar a não-continuidade do procedimento questionado, devendo o despacho ser submetido à apreciação do Plenário na primeira sessão ordinária seguinte.”

Se sobressai, de pronto, a natureza cautelar das medidas previstas nos arts. 18 e 20 supracitados, cabe reconhecer que a jurisprudência do Tribunal vem respaldando, substancialmente, esse mesmo enquadramento em relação à natureza das medidas preconizadas no art. 195 do Regimento Interno, reproduzidas no art. 19 da prefalada norma regulamentar, que alude à fixação de prazo para que o responsável adote providências no sentido de sanar a ilegalidade de ato ou contrato.

É importante ressaltar que o exercício da tutela cautelar, pela Corte de Contas, como já visto, não parece infirmar o princípio do contraditório, estatuído no inciso LX do art. 5º da Lei Maior, que pressupõe, em regra, a oitiva da parte envolvida, apresentando provas, alegações e argumentos, antes da decisão final da administração, como requisito fundamental à formação do próprio ato administrativo.

Isso porque, em alguns casos práticos, verifica-se a impossibilidade fática de proceder a audiência de todos os interessados. Por exemplo, quando a Administração exerce seu poder de polícia, aplicando penalidade ao infrator de determinado regulamento, o processo administrativo é formado com a promulgação do ato punitivo, que será combatido por meio dos recursos administrativos cabíveis. Nessa hipótese, percebe-se uma impossibilidade material de estabelecer-se um contraditório precedente ao ato final.

Especificamente, em relação ao processo praticado no TCU, não parece haver dúvidas quanto à legitimidade de o Tribunal, exercendo seu poder-dever de controle e fiscalização, adotar medidas cautelares unilaterais, sem o estabelecimento de prévio contraditório, sempre que se tenha evidenciada a existência de dano potencial ao Erário, em razão do *periculum in mora* e de indícios veementes de irregularidade no ato jurídico impugnado.

Adicionalmente, registre-se a garantia plena, existente no processo do TCU, de recorribilidade de decisão que defira medida cautelar, exercitável por quem tenha direito subjetivo violado ou interesse jurídico contrariado.

13.1. Sustação do ato ou contrato impugnado

Em regra, a determinação para que o gestor adote providências destinadas a sanar irregularidades e a cumprir os termos da lei deve ser precedida pela oitiva do responsável pelo ato impugnado, permitindo que a decisão a ser tomada possa ponderar os diversos aspectos que cercam a questão suscitada. Entretanto, conforme já enfatizado, o *periculum in mora* por vezes torna imprescindível que a Corte de Contas expeça liminarmente determinações para que sejam promovidas correções nos procedimentos inquinados ou, em casos mais graves, no sentido de sustar atos que possam causar danos de difícil reparação aos cofres públicos. Por exemplo, quando a Administração Pública estiver na iminência de efetuar pagamento irregular, com base em contrato eivado de vício insanável, estando o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* devidamente comprovados nas peças instrutórias, nada obsta que o TCU determine de forma liminar, *inaudita altera parte*, a sustação do ato.

Na hipótese de ato administrativo, se o responsável não adotar as providências exigidas, o próprio Tribunal pode sustar, liminarmente, a execução do ato impugnado.

No caso de contrato, o Tribunal, se o administrador não adotar as providências requeridas, deve comunicar o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação, além de solicitar ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Se, em noventa dias, o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não efetivar as providências retrocitadas, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

Ressalte-se que a determinação de sustação do ato irregular não corresponde a juízo sobre a responsabilidade pessoal de nenhum agente público, consoante reza o § 5º do art. 19 da Resolução/TCU nº 36/95. Somente após a efetivação da citação e da audiência é que pode o TCU formular juízo de mérito sobre a conduta dos responsáveis.

No sentido de viabilizar a pronta e eficaz atuação da Corte de Contas na paralisação de atos com evidente potencial de dano ao Erário, os termos do art. 21 da Resolução/TCU nº 36/95 permitem ao Relator determinar a não-continuidade do procedimento questionado, podendo tal decisão ser atacada por meio do agravo previsto no art. 25 da mesma Resolução.

13.2. Afastamento temporário do responsável

O art. 44 da Lei nº 8.443/92, reproduzido no art. 18 da Resolução/TCU nº 36/95, prevê que “no início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento”.

Percebe-se claramente que o dispositivo legal, com muita propriedade, dispõe que tal determinação fosse dirigida ao superior hierárquico do responsável, uma vez que o § 1º da mesma norma estabelece que “estará solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo estabelecido pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no *caput* deste artigo”.

Com isso, evita-se o questionamento acerca de eventual intromissão do TCU no feixe de atribuições administrativas vinculadas ao poder disciplinar, que deve ser exercido dentro da própria estrutura administrativa. O ato administrativo que afasta temporariamente o responsável de suas funções deve ser editado por superior hierárquico, que, por esse motivo, pode pretender sua habilitação no processo com vistas a impugnar a medida cautelar.

Na prática, o Tribunal de Contas da União vem evitando fazer uso dessa faculdade. Em primeiro lugar, porque não é praxe da Administração opor-se à atividade fiscalizatória do TCU. Em segundo lugar, crê-se, para evitar processos cognitivos sumários que possam ser atacados por remédios processuais no âmbito do Judiciário, tais como eventuais mandados de segurança.

13.3. Declaração de indisponibilidade de bens

O tema envolve tormentoso desafio, porquanto diz respeito a exame dos limites da competência da Corte de Contas e da possibilidade efetiva de decretar-se a indisponibilidade de bens de responsáveis por dinheiros públicos, como medida cautelar adotada no transcurso de processo de fiscalização de atos e contratos, tal como previsto no § 2º do art. 44 da Lei nº 8.443/92.

De início, tem-se como recomendável reproduzir as colocações do Ministério Público junto ao TCU, exaradas em Parecer de 16.11.93, da lavra do douto Procurador-Geral em substituição, Dr. Jatir Batista da Cunha (proc. TC - 021.279/92-6, Decisão nº 224/94 - Plenário, Ata nº 12/94, Sessão Reservada de 13.4.94, Ministro-Relator Paulo Affonso Martins de Oliveira), que acentua a distinção existente entre a competência do Tribunal de Contas da União e a função jurisdicional, *in verbis*:

“Nada obstante, não podemos furtar-nos a precisar, com as vênias de estilo das posições contrárias, o conceito exato do termo ‘jurisdição’, segundo a doutrina clássica, magnificamente exposta pelo professor José Eduardo Carreira Alvim, em sua obra ‘Elementos de Teoria Geral do Processo’ (cf. Editora Forense, 2ª Edição, 1993, p. 85), *verbis*:

‘A doutrina clássica — acentuando que o direito prático usa a palavra jurisdição para exprimir o conhecimento da causa, seu julgamento e execução, assim como o direito de impor as penas legais — conclui que as nossas autoridades jurídicas têm o *jurisdictio* dos romanos e o *imperium*, o que tudo compreende: o direito de conhecer, ordenar, julgar, punir e constringer à execução’.

Forçoso é reconhecer que, dentre os cinco elementos da jurisdição, tradicionalmente aceitos pela concepção clássica, ou mesmo, dentre os três poderes jurisdicionais acatados pela moderna doutrina — de decisão, de coerção e de documentação, esta Corte de Contas, no exercício de seu relevante papel de julgar as contas dos gestores públicos, não dispõe diretamente da faculdade de constringer os responsáveis a obedecer aos termos de seus Acórdãos, ou seja, não é dotada do poder de coerção, em sua forma absoluta.

Sabe-se que o poder de coerção, no âmbito do Poder Judiciário, manifesta-se com mais intensidade no processo de execução, embora esteja presente, em menor grau, no processo de cognição.

Se estamos convencidos de que os princípios básicos do processo de conhecimento direcionam a atividade parajudicial desta Corte, impossível aventar, neste foro de contas, a existência de um processo típico de execução, tendo em vista a letra do § 3º do art. 71 da Lei Maior, dispondo que ‘as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo’.

Inquestionável a natureza extrajudicial deste título, por força do preconizado no inciso VII do art. 585 do Código de Processo Civil, de sorte que o poder de coerção do Estado, exercido a partir das Decisões do Tribunal de Contas, somente se exterioriza na órbita do Poder Judiciário, a partir da instauração das ações de execução dos respectivos títulos executivos extrajudiciais.

Pelo exposto, *data venia* da zelosa 7ª IGCE, temos como imprecisa a afirmação de que a função jurisdicional desta Corte em tudo se assemelha com aquela exercida pelo Poder Judiciário.”

Evidenciada a impossibilidade de o TCU promover a execução forçada de suas decisões, passa a merecer cuidado especial a tese que propugna a viabilidade jurídica de, ainda na órbita administrativa, invadir-se a esfera de autonomia do responsável condenado em débito, por meio de agressão direta sobre seu patrimônio privado.

Sabe-se, contudo, que, no sistema processual civil, as ações cautelares apresentam uma terceira face da jurisdição, distante das formas tradicionais com que o Estado a exerce, ou seja, pela cognição e pela execução.

Contendo a um só tempo as funções do processo de conhecimento e de execução,

consiste a ação cautelar, nas precisas palavras do Prof. Humberto Theodoro Júnior³⁷, “no direito de provocar, o interessado, o órgão judicial a tomar providências que conservem e assegurem os elementos do processo (pessoas, provas e bens), eliminando a ameaça de perigo ou prejuízo iminente e irreparável ao interesse tutelado no processo principal; vale dizer: a ação cautelar consiste no direito de ‘assegurar que o processo possa conseguir um resultado útil’”.

Assentada a possibilidade de o Tribunal de Contas exercitar seu poder de tutela cautelar, na forma da lei, cumpre precisar seus exatos limites, para verificar a liceidade da decretação de indisponibilidade de bens de responsáveis no âmbito administrativo.

De início, resulta necessário perquirir a natureza jurídica deste tipo de providência. No Processo Civil, a indisponibilidade de bens do devedor parece ser medida cautelar inominada, uma vez que não expressamente prevista no Capítulo II do Livro III do CPC — “Dos Procedimentos Cautelares Específicos” —, inserindo-se, a princípio, na esfera do poder geral de cautela, estatuído no art. 798 do CPC.

É o que afirma o Prof. Humberto Theodoro Júnior³⁸, *in verbis*:

“Pela amplitude do poder geral de cautela, é praticamente ilimitada a possibilidade de seu desdobramento em figuras práticas, diante do infinito e imprevisível número de situações de perigo que podem surgir antes do julgamento de diversas causas que o Poder Judiciário tem de dirimir.

Apenas para ilustrar e para lembrar os casos mais freqüentes, em nossa experiência e no direito europeu, podem-se arrolar os seguintes exemplos de medidas atípicas:

.....

c) a proibição de dispor, como medida menor do que o seqüestro e o arresto, pois conserva a posse do dono, e apenas interdita a possibilidade de alienação da coisa;

.....(omissis).....”

Entretanto, alguns autores parecem assimilá-la ao arresto, medida cautelar definida na Seção I do mencionado Capítulo II do CPC. Nesse sentido, a lição do Prof. Vicente Greco Filho³⁹, *in verbis*:

“O poder geral de cautela, todavia, ampliado pelo Código vigente, em momento algum quis que se substituíssem as medidas cautelares típicas pelas inominadas. Se não cabem aquelas por falta de requisito legal, não podem vir acobertadas pelo

³⁷ Theodoro Júnior, Humberto, *Curso de Direito Processual Civil*, vol. II, 13^a ed., Forense, p. 358.

³⁸ *Idem, Ibidem*, p. 376.

³⁹ Greco Filho, Vicente, *Direito Processual Civil Brasileiro*, 3^o Volume, 8^a Edição, Saraiva, 1994.

manto do art. 789.

Este teve a finalidade de atender a situações novas, que o legislador não previu e que merecem proteção. Se o legislador previu e estabeleceu os requisitos para a concessão, como é o caso, por exemplo, do arresto, garantidor de futura execução por quantia, é porque deseja que somente seja concedida se presentes os seus pressupostos. Isso porque o legislador já prefixou que a concessão fora dos casos previstos seria abusiva.

Em outras palavras, conceder arresto ou 'ordem para depósito de dinheiro', ou 'ordem de bloqueio' ou 'indisponibilidade de bens'(grifou-se), que são modos diferentes de se dizer arresto, para garantia de futura e hipotética execução (ainda que universal), sem título de dívida líquida e certa ou sentença condenatória, seria violar a lei."

Apesar do aparente conflito doutrinário a respeito das hipóteses propiciadoras da decretação de indisponibilidade de bens no processo civil, não há negar sua extrema similitude com o instituto do arresto, medida cautelar de garantia de futura execução por quantia certa, consistindo na apreensão judicial de bens indeterminados do patrimônio do devedor e na nomeação de um depositário para sua guarda.

Por força do art. 821 do CPC, que dispõe sobre a aplicação das disposições referentes à penhora de bens ao arresto, e do art. 666, que aventa a possibilidade de o próprio réu assumir o encargo de depositário dos bens arrestados, firmando o auto de arresto e dando recibo dos bens confiados à sua guarda, parece razoável que a medida de indisponibilidade de bens possa ser tida como espécie do gênero arresto, caso em que o devedor não é desapossado de seus bens, perdendo, tão-só, o poder de disposição sobre os mesmos.

Dessa forma, sendo certo que o arresto é vocacionado a viabilizar execução por quantia certa, por meio de procedimento cautelar de caráter eminentemente executório, direcionado contra o patrimônio do devedor, reconheça-se a dificuldade de o TCU, exatamente por não dispor do poder de executar seus próprios Acórdãos, atuar diretamente sobre os bens do devedor, declarando sua indisponibilidade.

Entretanto, é de salientar que a Lei nº 6.024, de 23.3.74, que dispõe sobre a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, em seu Capítulo IV, Seção I, determina que os administradores de instituições financeiras em intervenção ou liquidação extrajudicial ficarão com todos os seus bens indisponíveis, como decorrência do ato administrativo que decretar a intervenção ou a liquidação extrajudicial. Dessa forma, infere-se importante precedente que não descarta a aplicação da sanção de indisponibilidade dos bens em procedimento tipicamente administrativo.

É de ver, entretanto, que os arts. 36 a 38 da Lei nº 6.024/74 detalham as providências que devem ser tomadas para que se confira eficácia à aplicação da sanção, enquanto a Lei Orgânica do TCU mostra-se omissa a esse respeito, quedando evidente a falta de normas processuais hábeis para concretizar tal medida,

que, conforme já acentuado, no âmbito do processo civil, rege-se subsidiariamente pelas disposições referentes à penhora (art. 821, CPC), envolvendo procedimentos desvinculados da natureza administrativa da Corte de Contas, tais como, lavratura de auto de arresto, solicitação de ordem judicial de arrombamento, requisição judicial de força policial etc.

Urge que se busque, portanto, *de lege ferenda*, preencher o vácuo processual existente, no sentido de evitar que eventual decretação de indisponibilidade de bens de responsáveis por dinheiros públicos, por parte da Corte de Contas, possa ser impugnada judicialmente. No atual estágio do ordenamento positivo, a aplicação da sanção poderia ser tida como violadora da norma constitucional inserta no inciso IV do art. 5º, que estabelece que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

14. Recursos

A par dos recursos previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal — recurso de reconsideração, recurso de revisão, embargos de declaração e pedido de reexame —, cabíveis em processos de contas e de fiscalização, criou-se, também, por meio da Resolução/TCU nº 36/95, o agravo, sem efeito suspensivo, utilizável para atacar despacho do Relator que indefere liminarmente o exercício de uma faculdade processual, tais como a apresentação de alegações de defesa e razões de justificativa adicionais, pedido de habilitação em processo, juntada de documentos ou requerimento de informações e certidões.

O agravo pode ser utilizado, também, contra despacho do Relator que determina medida cautelar.

O procedimento que rege a interposição do agravo prevê a possibilidade de juízo de reconsideração do Relator. Mantida a decisão, devem os autos ser encaminhados ao Colegiado competente.

Os recursos interpostos contra medidas cautelares, determinadas pelo Relator ou Colegiado, não têm efeito suspensivo, uma vez que este não se compatibiliza com a própria natureza da medida cautelar, que busca preservar um direito ameaçado pelo decurso do tempo.

Os dois recursos típicos previstos na Lei Orgânica do TCU, são o recurso de reconsideração (art. 33) e o pedido de reexame (art. 48), dirigidos aos colegiados que prolataram a decisão recorrida. Têm efeito suspensivo e podem ser interpostos no prazo de quinze dias, contados na forma do art. 30 do mesmo diploma legal. O primeiro é empregado em processo de contas, enquanto o segundo em processos de fiscalização. A plena aplicabilidade do princípio da fungibilidade recursal nos processos administrativos, como corolário do princípio do formalismo moderado e da verdade material, permite ao TCU ampla flexibilidade para adaptar as peças recur-

sais recebidas ao correto traçado legal.

Conforme já assinalado, em relação aos prazos de interposição, força é salientar que no processo administrativo não há espaço para interpretações que postulem a existência de prazos peremptórios. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 32 da Lei nº 8.443/92 deixa evidente que a superveniência de fatos novos viabiliza o conhecimento dos recursos interpostos de forma extemporânea.

Em relação ao recurso de revisão dirigido ao Plenário, que ataca decisão definitiva — a que julga as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares —, frise-se que suas características, traçadas no art. 35 da Lei Orgânica do TCU, não permitem assimilá-lo à figura recursal *strictu sensu*.

Em primeiro lugar, porque o prazo de interposição de cinco anos não é compatível com os reduzidos prazos recursais existentes nas diferentes esferas do direito processual. Em segundo lugar, por cingir-se às estritas hipóteses elencadas no art. 35 da Lei nº 8.443/92: erro de cálculo nas contas; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; e superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova reduzida.

Destarte, aproxima-se o recurso de revisão mais do modelo de ação rescisória do Direito Processual Civil. Veja-se, ainda, que a interposição do recurso de revisão não suspende os efeitos do acórdão recorrido.

Os embargos de declaração, que podem ser opostos no prazo de dez dias, são dirigidos ao Relator da decisão atacada e destinam-se a corrigir obscuridade, omissão ou contradição.

Por último, cabe mencionar recurso estatuído no art. 234 do Regimento Interno do TCU, dirigido ao Plenário, sem caráter suspensivo, de caráter uniformizador de jurisprudência, cabível quando da ocorrência de divergência entre a decisão recorrida e a que houver sido prolatada por outra Câmara ou pelo Plenário, em caso análogo.

15. Declaração de inidoneidade de licitante

Como disposto no art. 46 da Lei Orgânica, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, após verificação da ocorrência de fraude devidamente comprovada.

Ao verificar indícios de burla à licitação, o Tribunal ou o Relator deverá chamar o licitante ao processo, determinando a realização de audiência para apresentação de razões de justificativa, no prazo de quinze dias (art. 29 da Resolução/TCU nº 36/95).

A audiência do licitante é pressuposto indispensável à aplicação da aludida sanção, mesmo quando, em processo de Tomada ou Prestação de Contas, ficar ca-

racterizada, adicionalmente, sua responsabilidade solidária no cometimento de dano ao Erário, caso em que deverá ser regularmente citado para recolher o débito ou apresentar defesa.

Para dar maior celeridade e independência ao procedimento de declaração de inidoneidade de licitante, o Tribunal poderá determinar a constituição de autos apartados.

A deliberação sobre a declaração de inidoneidade é competência privativa do Plenário.

De acordo com o princípio da ampla defesa, da decisão que declarar inidoneidade de licitante cabem os recursos previstos na Lei nº 8.443/92 e no Regimento Interno do Tribunal, notadamente o pedido de reexame.

Por fim, registre-se que a normatização do processo de declaração de inidoneidade de licitante, tal como estabelecido na Resolução/TCU nº 36/95, é requisito essencial para dar eficácia ao comando inserto no art. 46 da Lei nº 8.443/92. Com isso, permite-se ao licitante e ao próprio Tribunal a clara e precisa definição das etapas processuais que podem redundar na aplicação da sanção.

A participação em certame licitatório de licitante declarado inidôneo pelo TCU, no prazo estabelecido pelo Tribunal, pode ensejar eventual anulação do processo licitatório e a responsabilização dos agentes administrativos que tenham agido com culpa ou dolo.

A declaração de inidoneidade prevista no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, não se confunde com a sanção prevista na Lei Orgânica do TCU, uma vez que aquela deve ser aplicada pela própria Administração, podendo o licitante declarado inidôneo buscar a reabilitação por meio do ressarcimento à Administração dos prejuízos resultantes e após o transcurso de dois anos.

Por sua vez, a declaração de inidoneidade imposta pelo TCU só poderá ser revista mediante a utilização, pelo interessado, dos meios recursais disponíveis nas normas legais e regimentais regedoras do processo no Tribunal de Contas.

16. Cobrança executiva dos acórdãos do TCU

O art. 71, § 3º, da Carta Magna, e o art. 23, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 8.443/92, deixam assente que decisão definitiva desta Corte constitui-se em “título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável”.

A sistemática vigente, imposta pela Lei nº 6.822/80, interpretada sistemicamente com as novas regras constitucionais e legais, principalmente com a nova Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e com o inciso III do art. 81 da Lei nº 8.443/92, indica que, uma vez configurado o débito ou aplicada a multa pelo Tribunal, incumbe à Advocacia da União e aos procuradores das entidades da admi-

nistração indireta a promoção de sua cobrança executiva em juízo.

O art. 165 do Regimento Interno do TCU fixa o prazo de quinze dias, a partir da notificação referida em seu art. 167, para que o responsável comprove, perante o Tribunal, o recolhimento do débito imputado. Expirado esse prazo, pode a Corte de Contas autorizar a cobrança judicial da dívida, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, que remete as peças necessárias à Advocacia-Geral da União ou às entidades da administração indireta.

O inter-relacionamento das instâncias administrativa e judicial mostrou-se falho e ineficiente. O percentual de ressarcimento dos valores executados situa-se em patamares irrisórios, tornando imperativa a adoção de novos mecanismos que permitam ao Tribunal um acompanhamento mais eficaz da cobrança de seus acórdãos condenatórios.

A verificação desta situação levou o Tribunal de Contas da União a questionar seus próprios procedimentos, tendo ensejado a celebração, com a Advocacia-Geral da União, de um Protocolo de Cooperação Técnica que torna possível aos servidores do TCU auxiliar os Procuradores da União a dar seguimento aos feitos judiciais. Busca-se, com isso, agilizar os diversos trâmites processuais e promover a localização do patrimônio do responsável. Nesse mesmo sentido, merece relevo a aprovação da Resolução/TCU nº 41, de 8.11.95, que estabeleceu novos procedimentos para a organização, tramitação e acompanhamento dos processos de cobrança executiva, no âmbito administrativo da Corte de Contas. Como resultado, alterou-se profundamente o plexo de atribuições vinculadas aos órgãos responsáveis pelos vários atos administrativos internos, descentralizando-se para as unidades técnicas nos diversos Estados o acompanhamento das referidas ações de execução.

No sentido de racionalizar as ações de cobrança dos Acórdãos do TCU, foi estabelecido, por meio da Decisão nº 466/95 - Plenário, o limite de 1500 Ufirs, abaixo do qual já não é autorizada a cobrança judicial da dívida, em face da economia processual decorrente da desproporção existente entre eventuais benefícios que dela possam advir e o custo das ações no âmbito administrativo e judicial.

A criação de um corpo de procuradores vinculados ao próprio TCU, especializados na cobrança judicial de seus Acórdãos, é providência que vem sendo reclamada por algumas importantes vozes que militam no controle externo das contas públicas. A principal vantagem decorrente desta medida adviria da melhor coordenação entre os procedimentos de cobrança administrativa e judicial, o que possibilitaria incrementar o índice de satisfação dos débitos imputados pelo Tribunal.

17. Conexão entre as instâncias administrativa e judicial

17.1. Introdução

O tema suscitado diz respeito à comunicabilidade que deva ocorrer entre as instâncias administrativa, cível e penal, quando da instauração de processos de contas ou de fiscalização de atos e contratos nesta Corte.

Para adentrar tal questão, já parcialmente enfrentada nos processos TC-007.483/93-7 (Ata nº 40/94, Decisão nº 278/94 - 2ª Câmara); TC-007.483/93-7 (Ata nº 09/95, Acórdão nº 022/95 - Plenário); e, particularmente, no processo TC-001.507/90-7 (Ata nº 11/95, Decisão nº 120/95 - Plenário), urge, primeiramente, distinguir a essência das decisões emanadas da Corte de Contas das que são prolatadas nos foros cíveis e penais.

Nesse sentido, cabe reconhecer que a natureza jurídica das decisões administrativas do TCU que condenam em débito gestor de bens ou dinheiros públicos não pode ser assimilada *in totum* àquela que apura, no juízo cível, a responsabilidade patrimonial decorrente de ato ilícito. A esta última será, inevitavelmente, agregado um *plus*, de natureza administrativa, vinculado ao juízo de mérito sobre a atuação do referido agente. Para tanto, o Tribunal de Contas da União julga suas contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares, aplicando, adicionalmente, se cabível, as penas administrativas previstas na Lei nº 8.443/92, tais como multa, inabilitação para exercício de cargo em comissão etc.

De igual forma, a diferença existente entre a natureza jurídica das decisões tomadas no processo administrativo do TCU e no processo penal é flagrante. Neste último, busca-se enquadrar a conduta do agente de molde a assimilá-la a um tipo penal, fixado nos vários artigos da Parte Especial do Código Penal. De forma oposta, os ilícitos administrativos apurados e punidos pelo TCU, relativos a gestão financeira dos administradores de recursos públicos, porque a conduta administrativa é informada pelo princípio da legalidade estrita — pode-se fazer apenas o que a lei determina —, surgem sempre que o agente atua em desconformidade com o comando legal. A multiplicidade de condutas ilícitas, sob a ótica administrativa, dificulta sua compilação em diploma normativo próprio. Veja-se, por exemplo, o caráter genérico — e absolutamente incompatível com a tipicidade penal — das hipóteses que ensejam aplicação de multa pelo TCU, fixadas nos incisos II e III do art. 58 da Lei nº 8.443/92, que aludem a “ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” ou a “ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário”.

17.2. As normas positivas regedoras da questão

A comunicabilidade entre as esferas penal, cível e administrativa decorre, principalmente, dos termos do art. 1.525 do Código Civil, dos arts. 65, 66, 92 e 93 do Código de Processo Penal, das alíneas “a” e “b” do inciso IV e do § 5º do art. 265 do Código de Processo Civil, como também dos arts. 125 e 126 do Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei nº 8.112/90), a seguir reproduzidos:

CÓDIGO CIVIL

“Art. 1525. A responsabilidade civil é independente da criminal; não se poderá, porém, questionar mais sobre a existência do fato, ou quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime.”

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

“Art. 65. Faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito.”

“Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do ato.”

“Art. 92. Se a decisão sobre a existência da infração depender de solução de controvérsia, que o juiz reputar séria e fundada, sobre o estado civil das pessoas, o curso da ação penal ficará suspenso até que no juízo cível seja a controvérsia dirimida por sentença passada em julgado, sem prejuízo, entretanto, da inquirição das testemunhas e de outras provas de natureza urgente.

..... (omissis)

“Art. 93. Se o reconhecimento da existência da infração penal depender da decisão sobre questão diversa da prevista no artigo anterior, da competência do juízo cível, e se neste houver sido proposta ação para resolvê-la, o juiz criminal poderá, desde que essa questão seja de difícil solução e não verse sobre direito cuja a prova a lei civil limite, suspender o curso do processo, após a inquirição das testemunhas e realização das outras provas de natureza urgente.

§ 1º O juiz marcará o prazo da suspensão, que poderá ser razoavelmente prorrogado, se a demora não for imputável à parte. Expirado o prazo, sem que o juiz cível tenha proferido decisão, o juiz criminal fará prosseguir o processo, retomando sua competência para resolver, de fato e de direito, toda a matéria da acusação e da defesa.”

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

“Art. 265. Suspende-se o processo:

..... (omissis)

IV - quando a sentença de mérito:

a) depender do julgamento de outra causa, ou da declaração da existência ou inexistência de relação jurídica, que constitua o objeto principal de outro processo pendente;

b) não puder ser proferida senão depois de verificado determinado fato, ou de produzida certa prova, requisitada a outro juízo;

..... (omissis)

§ 5º Nos casos enumerados nas letras a, b e c do nº

IV, o período de suspensão nunca poderá exceder 1 (um) ano. Findo este prazo, o juiz mandará prosseguir no processo.”

ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

“Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas podem cumular-se, sendo independentes entre si.”

“Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou da autoria.”

17.3. Das questões prejudiciais

Antes de adentrar o mérito do tema proposto, é necessário fixar o conceito de questão prejudicial e avaliar como os juízos penal e cível procedem quando de seu surgimento.

A questão prejudicial é um impedimento, um empecilho ao desenvolvimento normal e regular do processo, uma vez que a decisão de mérito da causa depende de sua solução prévia.

Em relação ao processo penal, Florian⁴⁰ entende que “a prejudicial é sempre uma questão de direito, cuja solução se apresenta como antecedente lógico e jurídico de direito penal objeto do processo e que versa uma relação jurídica de natureza particular e controvertida”.

⁴⁰ Florian, Eugênio. *Apud* Noronha, Edgard Magalhães, *Curso de direito processual penal*, 8ª ed., São Paulo, Saraiva, 1976, p. 53.

Magalhães Noronha⁴¹, ainda enfocando o desenrolar de um processo penal, define questão prejudicial como sendo “a questão jurídica, que se apresenta no decurso da ação penal, versando elemento integrante do crime e cuja solução escapando à competência do Juiz criminal, provoca a suspensão daquela ação”.

Registre-se o escopo restrito do conceito proposto, dado que baseado no princípio de que as questões prejudiciais serão sempre heterogêneas, ou seja, vinculadas a questões extrapenais.

Tal posição não é, todavia, acatada pela doutrina mais moderna. Fernando da Costa Tourinho Filho⁴², por exemplo, mostra com clareza que uma controvérsia sobre furto, que é de Direito Penal, pode ser prejudicial de decisão sobre a existência de receptação, que é, também, de Direito Penal, provando a existência de questões prejudiciais homogêneas.

No âmbito do Direito Processual Civil, entendimento similar é colhido da doutrina, como assevera Humberto Theodoro Júnior⁴³, ao definir como prejudiciais as “questões de mérito que antecedem, logicamente, à solução do litígio e nela forçosamente haverão de influir”.

17.4. Da distinção entre questão prejudicial e questão preliminar

A semelhança entre as questões prejudiciais e preliminares exige que se evidencie suas diferenças e particularidades, em face da importância que tal problemática apresenta na solução prática de percalços ao longo do desenrolar do processo.

O ponto de contato entre as questões prejudiciais e preliminares é a circunstância de terem de ser decididas antes da questão principal.

As diferenças, no entanto, são muitas, e podem ser assim especificadas:

- as prejudiciais são sempre de direito material, enquanto as preliminares dizem respeito a questões processuais, de direito processual;
- as prejudiciais cingem-se ao mérito da principal, enquanto as preliminares levantam a inexistência ou a má formação de um pressuposto processual de existência ou de validade do processo, a saber, juiz competente e não suspeito, capacidade das partes, não litispendência nem coisa julgada;
- as questões prejudiciais gozam de autonomia, isto é, podem ter vida independente da ação principal, enquanto as preliminares têm sua existência visceralmente depen-

⁴¹ Noronha, Edgard Magalhães, *Curso de direito processual penal*, 8^a ed., São Paulo, Saraiva, 1976, p. 54.

⁴² Tourinho Filho, Fernando da Costa, *Processo penal*, 16^a ed., São Paulo, Saraiva, v. 2, 1994, pp. 473/474.

⁴³ Theodoro Júnior, Humberto, *Curso de direito processual civil*, 13^a ed., Rio de Janeiro, Forense, v. 1, 1994, p. 302.

dente da existência prévia de uma ação principal; e

- as questões preliminares são sempre decididas no juízo de origem — penal ou cível —, enquanto que as prejudiciais podem ser transportadas para outro juízo (questões heterogêneas).

17.5. Da comunicação entre as jurisdições penal e extrapenal

Dois são os sistemas básicos que buscam solucionar a questão da competência para o julgamento das questões prejudiciais surgidas no desenrolar do processo penal: o sistema do predomínio da jurisdição penal e o sistema da separação jurisdicional absoluta.

O primeiro, calcado na máxima de que quem conhece da ação conhece também da exceção, confere ao juiz penal, em todas as situações, a competência para decidir questões prejudiciais, mesmo quando versem sobre temas de direito civil. O segundo, ao contrário, invocando a impossibilidade de se derogar normas que regem a competência absoluta em razão da matéria, afasta a possibilidade de o juiz penal decidir, mesmo incidentalmente, questões extrapenais.

O sistema pátrio, estabelecido nos arts. 92 e 93 do Código de Processo Penal, é uma mescla desses dois sistemas. Isso, porque o art. 92, quanto trata das questões prejudiciais sobre o estado civil das pessoas, que o juiz repute sérias e fundadas, parece inserido no sistema da separação absoluta, uma vez que estabelece “que o curso da ação penal ficará suspenso até que no juízo cível seja a controvérsia dirimida por sentença passada em julgado, sem prejuízo, entretanto, da inquirição das testemunhas e de outras provas de natureza urgente”.

Entretanto, no art. 93, o sistema que parece ter sido unguído é o da superioridade da ação penal, visto que faculta ao juiz penal, se o reconhecimento da existência da infração penal depender de decisão que não envolva o estado civil das pessoas e se a questão for de difícil solução e não versar sobre direito cuja prova a lei civil limite, a suspensão do processo criminal até a solução da pendência no juízo cível.

Mesmo reconhecendo vozes na doutrina que entendem ser medida cogente a transferência, na hipótese, de jurisdição, fica evidente a zona de discricionariedade oferecida ao juiz penal para optar, em determinadas circunstâncias, pelo sobrestamento ou não da demanda.

De igual forma, a possibilidade de suspensão do processo no juízo cível, na hipótese da tramitação de processo crime contra o responsável, encontra guarida no inciso IV do art. 265 do CPC.

17.6. Da comunicação entre as instâncias administrativa e judicial

Em relação à suspensão de processo administrativo em decorrência da existência de questão prejudicial que esteja sendo discutida em processo judicial, o ordenamento positivo é silente.

Inegavelmente, quando se trata de processo administrativo disciplinar instaurado em virtude de “crime contra a administração pública” (art. 132, I, da Lei nº 8.112/90), o feito administrativo há de ser sobrestado, por imposição lógica, até o pronunciamento definitivo da jurisdição penal.

Nas demais hipóteses, entretanto, mesmo quando da preexistência de demanda penal, nada obsta a instauração ou o prosseguimento do devido processo administrativo. Tal fato não infirma o princípio que impõe a repercussão do processo penal sobre o administrativo (art. 126 da Lei nº 8.112/90) quando da absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

De igual forma, a mera instauração de inquérito policial, quando ainda a denúncia não foi oferecida pelo Ministério Público, não pode provocar o sobrestamento ou a não-instauração do feito administrativo.

De igual modo, evidenciado o *discrímen* existente entre a responsabilidade civil e a responsabilidade apurada em processo de contas, é lícito inferir que eventual ajuizamento de ação de cobrança — que dá origem a processo de conhecimento pelo rito ordinário ou sumário —, destinada a obter a condenação do responsável ao pagamento de débitos para com o Erário, não tem o condão de paralisar a apuração da responsabilidade administrativa dos gestores públicos, objeto dos feitos instaurados pela Corte de Contas.

Em conclusão: a menos da existência de sentença de absolvição criminal transitada em julgado, que negue a autoria ou a existência do fato jurídico, a instância administrativa é independente da judicial, não devendo o processo no TCU ser suspenso em face, tão-só, da existência de processo criminal ou processo civil. As questões prejudiciais que venham a surgir no desenrolar do processo administrativo do TCU deverão, em regra, ser resolvidas no âmbito administrativo. Claro está, entretanto, que, em razão do princípio da verdade material e do formalismo moderado, pode o TCU, quando assim entender conveniente para o correto deslinde de determinado feito, aguardar pronunciamento judicial sobre questão correlata ou prejudicial. O que deve ficar claro é que tal conduta, longe de configurar imposição legal, é mera faculdade da Corte de Contas.

17.7. A problemática da execução dos acórdãos do TCU

A questão da interface entre as instâncias administrativa e judicial ganha relevo quando da existência concomitante de ação de execução de acórdão do TCU

e de ação ordinária de cobrança — fundada em fatos jurídicos similares àqueles que ensejaram a decisão condenatória do Tribunal de Contas — ajuizada pela Advocacia-Geral da União ou pelas Procuradorias das entidades da Administração indireta.

Como padrão de comportamento das procuradorias ou dos Departamentos Jurídicos dessas entidades, observa-se, mesmo após a remessa dos elementos necessários à impetração da ação executiva dos acórdãos do Tribunal de Contas pelo Ministério Público junto ao TCU, a continuidade, ou mesmo o ajuizamento, de eventuais ações de conhecimento, sem que sejam tomadas quaisquer providências a respeito da execução das decisões da Corte de Contas.

Cumprir observar que, geralmente, a obtenção de um título judicial hábil para ser executado, a partir de uma ação de conhecimento, e sua posterior liquidação, é processo demorado. Dessa forma, em geral, mesmo que o ajuizamento da ação ordinária de cobrança seja feita antes da publicação do acórdão condenatório do TCU, ainda assim o meio mais eficaz para a recuperação do crédito será, por certo, a cobrança executiva deste último.

Não se diga que a cumulação da ação executiva e da ação ordinária de cobrança poderia ensejar alegação de litispendência ou qualquer óbice processual intransponível, pela evidente distinção entre as espécies de processo — de conhecimento e de execução —, direcionados a objetivos distintos.

Claro está, todavia, que a existência de ação de conhecimento buscando sentença condenatória do devedor, pelos mesmos fatos jurídicos que ensejaram o acórdão do TCU, pode servir de matéria de defesa do executado, suscitado, por exemplo, em embargos à execução.

Sem querer adentrar o mérito dessa questão, força é convir que tal procedimento é faculdade do devedor, não podendo o órgão responsável eximir-se do ajuizamento da competente ação de execução do acórdão da Corte de Contas sob a alegação de existência prévia de ação de cobrança ordinária.

O princípio da autonomia dos títulos executivos extrajudiciais respalda o curso independente da ação executiva dos acórdãos do TCU, mesmo que, em outra ação, fatos jurídicos correlatos estejam submetidos a processo de cognição.

Veja-se que a existência desses dois tipos de ação pode ocasionar algumas situações conflitantes. Como exemplo, mencione-se acórdão do TCU que condene solidariamente os devedores, enquanto que sentença judicial tenha condenado cada um por fração da quantia total, afastando a solidariedade.

Nessa situação, a ação de execução do título judicial poderia acarretar a liberação do devedor que quitasse sua parte na dívida total. Entretanto, na esfera administrativa, a imputação de solidariedade não viabilizaria a quitação desse mesmo devedor, que continuaria responsável pela quantia restante.

Por evidente, eventual conflito entre títulos executivos judiciais e extrajudiciais devem ser resolvidos em favor dos primeiros, em face do caráter impositivo e

cogente da prestação jurisdicional prestada pelo Poder Judiciário.

17.8. Inelegibilidade decorrente de contas irregulares

A alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 estabelece que são inelegíveis “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções rejeitadas por irregularidade insanável ou por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;”

Depois de certa perplexidade, a Decisão Plenária nº 249/94 (TC 007.445/94-6- Administrativo, Ata nº 13/94) deixou assente que a declaração de inelegibilidade é competência privativa da Justiça Eleitoral (art. 2º da Lei Complementar nº 64/90), devendo a Corte de Contas restringir-se a remeter ao Ministério Público Eleitoral, na forma prevista no art. 91 da Lei nº 8.443/92 e no art. 242 do Regimento Interno, a lista contendo os nomes dos responsáveis que se encontrem na situação prevista — contas julgadas irregulares nos cinco anos antecedentes a cada eleição.

18. Conclusão

O presente trabalho pretendeu mostrar, inicialmente, um quadro teórico do processo administrativo no Brasil. Nos oito primeiros capítulos descreveu-se, lançando apelo aos trabalhos de diversos doutrinadores, os principais pontos ligados à dogmática do processo administrativo.

Discorreu-se sobre o benefício que resultaria da compilação, em um único estatuto legal, dos princípios básicos regedores da processualidade administrativa em nosso país, como forma de impedir a disseminação de múltiplas formas de procedimento, muitas delas incompatíveis com a moldura constitucional do processo administrativo

Em seqüência, delineou-se as principais características do processo efetivamente adotado no TCU. Mostrou-se a existência de dois processos típicos — de contas e de fiscalização —, dotados de atributos distintos. O primeiro está visceralmente ligado à competência “judicante” da Corte de Contas, cuja natureza jurídica exige a inteira incidência dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ao contrário, os processos de fiscalização fazem atuar a competência controladora do TCU. Desse modo, contêm fase processual consistente na coleta de dados e informações por meio de auditorias e inspeções, que, em regra, não facultam aos responsáveis prévio conhecimento da matéria tratada.

Entretanto, verificada qualquer irregularidade, o processo fiscalizatório passa a ser regido pelos princípios conformadores do *due process of law*, procedendo-se à audiência dos responsáveis e interessados.

Abordou-se alguns pontos controvertidos, decorrentes da harmonização que deve ser feita entre as normas regulamentares e legais regedoras do processo no Tribunal de Contas e dispositivos constantes do Estatuto dos Advogados, principalmente ligados a faculdades processuais conferidas aos advogados.

Buscou-se a compatibilização dos direitos e garantias processuais do administrado com a necessidade de o TCU valer-se de instrumentos eficazes para o cumprimento de sua competência constitucional, voltada para a fiscalização e controle das contas públicas.

Nesse contexto, diante de iminente risco de dano ao Erário, inquestionável a legitimidade da adoção, pelo TCU, de medidas cautelares, tais como a sustação liminar de ato ou o afastamento de dirigente de órgão ou entidade pública, sem que se tenha estabelecido previamente o contraditório.

Indicou-se a necessidade de criar-se, *de lede ferenda*, mecanismos legais que possam dar eficácia à sanção de indisponibilidade de bens de responsáveis.

Por derradeiro, é mister registrar que o objetivo principal deste trabalho foi mostrar a riqueza do processo administrativo que é praticado no Tribunal de Contas da União e que, não raras vezes, passa despercebido do grande público e até dos estudiosos do Direito. Na verdade, em face da extrema diversidade dos temas apreciados pelo Tribunal, que incluem simples questões administrativas até a análise de intrincados contratos de cunho privatístico, não há como prescindir da colaboração e do conhecimento técnico dos diversos responsáveis para que o TCU possa cumprir sua missão constitucional com precisão e percuciência.

Dessa forma, a processualidade administrativa, além de garantia fundamental dos responsáveis e jurisdicionados, deve ser tida como pressuposto essencial para que o Tribunal de Contas da União possa fazer frente às múltiplas e crescentes atribuições que lhe foram conferidas pela Carta Magna de 1988 e à expectativa que a sociedade brasileira nutre em relação ao controle e à fiscalização das contas públicas.

19. Bibliografia

1. Bandeira de Mello, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo, Malheiros, 8ª Edição, 1996.
2. Cretella Júnior, J. Prática do processo administrativo, Ed. R. T., 1988.
3. Medauar, Odete. A processualidade no direito administrativo, Ed. R. T., 1993.
4. Caetano, Marcelo. Princípios fundamentais do direito administrativo, Rio de Janeiro, Forense, 1977.

5. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 3ª Edição, São Paulo, 1992.
6. Gualazzi, Eduardo Lobo Botelho. Regime jurídico dos tribunais de contas, São Paulo, Ed. R.T., 1992.
7. Ferraz, Sérgio. “Instrumentos de defesa do administrado”. In RDA 165, jul./set. 1986, pp. 11-22.
8. Ferraz, Sérgio. “Processo administrativo e Constituição de 1988”. In RTDP, vol. 1/93, pp. 84-87.
9. Sundfeld, Carlos Ari. “A importância do procedimento administrativo”. In RDP 84, out-dez./87, pp. 64-74.
10. Grinover, Ada Pellegrini. “Do direito de defesa em inquérito administrativo”. In RDA 183, jan./mar. 1991, pp. 9-18.
11. Dinamarco, Cândido R.. A instrumentalidade do processo, . Ed. R.T., 1986.
12. Alvim, José Eduardo Carreira. Elementos de teoria geral do processo, Rio de Janeiro, Forense, 1993.
13. Cintra, Antônio Carlos; Grinover, Ada Pellegrini e Dinamarco, Cândido R.. Teoria Geral do Processo, 8ª ed., Ed. R.T., 1991.
14. Negrão, Theotônio. Código de Processo Civil e Legislação Processual, 24ª Edição, Malheiros, 1993.
15. Alvim, Arruda. Manual de direito processual civil, Vol. 1, 2ª ed., Ed. R.T., 1982.
16. Cretella Júnior, J., “Natureza das decisões do tribunal de contas”. In RDA nº 166, out./dez. 1986, pp. 1-16.
17. Theodoro Júnior, Humberto. Curso de Direito Processual Civil, Vol. II, 13ª Edição, Forense, 1994.
18. Theodoro Júnior, Humberto. Curso de Direito Processual Civil, Vol. I, 13ª Edição, Forense, 1994.
19. Greco Filho, Vicente. Direito Processual Civil Brasileiro, 3º Volume, 8ª Edição, Saraiva, 1994.
20. Machado, Antônio Cláudio da Costa. A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 278.
21. Lopes, José Fernando da Silva. O Ministério Público e o Processo Civil, São Paulo, Saraiva.
22. Tourinho Filho, Fernando da Costa. Processo Penal, Vol. 2, 16ª ed., São Paulo, Saraiva, 1994.
23. Noronha, Edgard Magalhães. Curso de Direito Processual Penal, 8ª ed., São Paulo, Saraiva, 1976.
24. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 3ª ed., São Paulo, Atlas, 1993.

Biografia do Autor



Benjamin Zymler nasceu no Rio de Janeiro em 25.3.56, e é formado em Engenharia Elétrica pelo Instituto Militar de Engenharia e em Direito pela Universidade de Brasília.

Como engenheiro eletricitista, possui 15 anos de experiência em estudos de Planejamento e Análise de Sistemas Elétricos, com ênfase em estudos de Sistemas de Transmissão, tendo trabalhado em Furnas Centrais Elétricas S. A. e na Main Engenharia S.A., onde

ocupou os cargos de assessor/consultor da Diretoria de Operações e de chefe do Departamento de Estudos de Sistemas Elétricos.

Ingressou no TCU em 7.7.92. Como Analista de Finanças e Controle Externo do TCU, trabalhou na 9ª Secretaria de Controle Externo e no Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, onde ocupou os cargos de assessor de Procurador-Geral e chefe de Gabinete de Subprocurador-Geral. Atualmente, está à frente da 10ª Secex.

3º Lugar

**Um Programa de Qualidade e Capacitação - Caminho para um TCU
preparado para novos Desafios
Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos**

Um Programa de Qualidade e Capacitação - Caminho para um TCU preparado para novos Desafios

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos

1.Introdução

1.1. Objetivos

A idéia de “Qualidade” parece ser um dos conceitos mais sólidos entre os vários que surgiram na área de Gestão Administrativa, como uma resposta às necessidades de mudança de atitude frente às transformações cada vez mais rápidas da sociedade. Muitas idéias foram apresentadas, a maioria delas ficou marcada como modismos, mas a de qualidade realmente teve sua validade confirmada, tanto pelas experiências de implantação bem-sucedidas como pela consistência de sua base teórica.

O objetivo principal deste trabalho é defender a idéia de que as bases da Qualidade podem perfeitamente ser aplicadas ao Tribunal de Contas da União, a partir das seguintes premissas:

A Qualidade, e mais especificamente a Qualidade Total (ênfase que iremos adotar ao longo de nossa discussão), pode e deve ser aplicada às instituições públicas;

O Tribunal de Contas da União, em sua missão constitucional de guardião da legalidade, legitimidade, ética, eficácia, eficiência e economicidade na área federal, não pode prescindir do uso das técnicas de Qualidade;

Qualidade Total, com seu sentido bem amplo, certamente resume os pilares básicos a serem observados pelo TCU em suas atividades de acompanhamento e fiscalização.

Atuar com Qualidade, para o TCU, não seria apenas executar Auditoria de Qualidade. Este seria somente um aspecto, que surge quando se pensa nas instituições públicas trabalhando sob a égide de bem servir à sociedade. Também não iria estar limitado a auditar com Qualidade, o que seria a consequência da assimilação de seus conceitos levando à capacitação de seu corpo técnico. Atuar com Qualidade seria, sim, Auditar para a Qualidade, trazendo aí a noção proativa de, através da fiscaliza-

ção e das determinações resultantes, provocar as melhorias, em tempo real, ultrapassando as atitudes meramente reativas.

Será impossível ao TCU verificar a Qualidade externa, se não tiver permeados os princípios dela em seus próprios limites, isto é, se não tiver Qualidade interna.

Os princípios de Qualidade estabelecidos pelos principais teóricos da área podem ser adaptados para um amplo programa de qualidade e capacitação no Controle Externo.

Treinamento, Competência Pessoal, Tecnologia, Estrutura Organizacional, Planejamento Estratégico e Intercâmbio de Experiências são alicerces indispensáveis para que se alcance a Qualidade Total. O Tribunal de Contas da União tem avançado, e pode avançar muito mais, nestes quesitos que serão analisados um a um ao longo deste trabalho.

Esta é a mensagem que procuraremos transmitir. As idéias básicas de Qualidade, sua adaptação ao Controle Externo, como implantá-las no TCU e como traçar um plano básico que leve a uma Auditoria para a Qualidade.

1.2. Conceitos básicos de qualidade

Podemos definir Qualidade como adequação ao uso, medida de satisfação do cliente e atendimento às suas necessidades e expectativas.

Esta definição mostra a importância do cliente no processo, pois para obter Qualidade é preciso estar com o foco sempre voltado para ele.

É possível já identificar aqui uma questão primordial para a aplicação de Qualidade no Tribunal de Contas da União, que vem a ser exatamente a identificação dos seus clientes internos e externos.

Quanto aos externos, podemos identificar o Congresso Nacional e a sociedade brasileira como um todo. Estes seriam, por definição, os clientes das questões éticas, morais e políticas abordadas pelas atividades do Tribunal. Mas podemos alargar bastante o horizonte de reflexão ao pensarmos que as próprias entidades jurisdicionadas do TCU são clientes externos, na medida que esta Corte tem seu direcionamento voltado não apenas para conformidade e legalidade, mas também, e talvez principalmente, para a eficiência, para a efetividade, para a boa gestão e para os resultados de entidades e programas governamentais. Mostra-se aí um lado quase que didático-orientador do TCU, que com suas recomendações e relatórios mostra como melhorar a Qualidade da máquina pública.

A detecção dos clientes internos da área-fim do Tribunal também apresenta deduções interessantes. Os primeiros a serem identificados seriam os próprios Ministros relatores, responsáveis pelos processos diversos sob análise. Assim, a obtenção de Qualidade no âmbito do TCU conduziria à produção de trabalhos de ins-

trução de processos e de relatórios de auditorias pautadas pelos ditames da Qualidade Total. Porém, mais uma vez podemos aumentar o enfoque e definir os próprios profissionais da área de controle externo como sendo clientes, pois para o seu trabalho necessitam de instrumentos (normas de auditoria, recursos tecnológicos, setores de treinamento, bases de dados, inspeções locais, e vários outros) que compõem a infra-estrutura técnica do TCU. Assim, esta base de sustentação teria que estar planejada sob o conceito de Qualidade, para que esses profissionais, seus clientes, fossem bem atendidos, e produzissem trabalhos melhores.

Essa extensão na identificação de clientes é ponto básico para o entendimento de várias posições que iremos adotar aqui, que levam ao fortalecimento dos aspectos de capacitação e competência, para que se chegue à Qualidade Pessoal dos profissionais do TCU antecedendo a Qualidade Total.

Para complementar, é importante definir três termos que usaremos ao longo do trabalho, e que podem causar algumas diferenças de interpretação na aplicação ao nosso caso:

Qualidade Total - Conjunto de idéias e ações que colocam a Qualidade como ponto central das atividades de uma organização. No caso do TCU, não é preciso que pensem na implantação formal de um Programa de Qualidade Total. É conveniente até ressaltar que muitas instituições falharam nesta tentativa exatamente por partir para um certo fanatismo sem muita flexibilidade, em que o mais importante eram planos e cronogramas. A atitude correta seria assimilar os princípios básicos da Qualidade, disseminá-los e enraizá-los pouco a pouco na instituição. É isto que defenderemos. A introdução de parâmetros de Qualidade no Trabalho interno para que se possa verificar o cada vez mais imprescindível alcance da Qualidade nas instituições públicas, com a Sociedade como cliente final. Enfim, se não houver orientação de Qualidade em quem fiscaliza, não haverá como buscá-la nos alvos da fiscalização.

Gestão pela Qualidade - A opção de quem administra uma organização visando à Qualidade Total. No âmbito do TCU, existe um ponto bastante positivo que é a própria definição de sua natureza e de sua competência, que leva a uma natural opção por uma Qualidade implícita, da parte de sua alta administração. Afinal, a busca da ética, eficiência, eficácia, economicidade e conformidade legal já leva a isto. Bastaria apenas acrescentar os conceitos faltantes em relação às teorias mais aceitas.

Produto - Resultado de qualquer processo. Estes produtos podem ser bens, *softwares* ou serviços. Adotaremos aqui a posição de que o TCU poderia enquadrar-se em um estudo de Qualidade em Serviços, com os clientes já definidos antes.

1.3. Os Dez Princípios da Qualidade Total

Além dos diversos enfoques dados por autores e pesquisadores clássicos da área, que serão apresentados adiante, podemos desde já mostrar os princípios básicos da Qualidade Total, e suas relações iniciais com o Tribunal de Contas da União:

1º Princípio Total satisfação do Cliente

Deve-se entender essa satisfação não apenas como o atendimento de necessidades, mas também como o atendimento a expectativas. Encontra-se aí um dos objetivos estratégicos do TCU, que é o de antecipar-se a detecções de falhas e irregularidades, antes que outros instrumentos ou organismos (imprensa, por exemplo) os apontem. Desta forma, a sociedade estaria sendo atendida de forma plena.

2º Princípio Gerência Participativa

Liberdade, apoio e estímulo para que as pessoas manifestem opiniões, façam sugestões e sejam ouvidas, naquilo que a elas compete.

As características da atividade-fim do TCU, aliadas ao alto nível dos seus profissionais, conduzem a um estado de poucos problemas para que este princípio seja atingido. Normalmente, existe forte interação desde a elaboração de pareceres e relatórios por parte dos Analistas, passando pelos sucessivos aperfeiçoamentos nos diversos níveis de chefia, até o encaminhamento final para votações e determinações.

3º Princípio Desenvolvimento de Recursos Humanos

Busca a valorização do ser humano, possibilita seu crescimento e a realização profissional. O objetivo principal é a motivação de todos.

Este será um dos pontos mais discutidos neste ensaio. Afinal, uma das premissas básicas que defendemos é a de que a Qualidade Pessoal antecede, e alicerça, a Qualidade Total. Assim, o Treinamento e a Motivação são básicos na implantação de planos que pretendam melhorar qualquer estrutura organizacional. É preciso mesmo expandir este binômio para o conceito de Educação Profissional.

O Tribunal de Contas da União tem avançado bastante neste quesito, por incentivo da alta administração e pelas ações de Instituto Serzedello Corrêa, e pode-

ria até estar presente nas listas de experiências de sucesso na área, tanto em nível público como privado. Programas de treinamento, intercâmbio, convênios e cooperação técnica têm sido algumas das frentes de atuação da instituição.

Porém, como já se pode deduzir do próprio aspecto de constante movimento de avanço que caracteriza as atividades educacionais, não é possível parar. Sempre há o que melhorar e o que criar. Daí porque é neste ponto que concentraremos um dos principais enfoques.

4º Princípio Constância de Propósitos

É preciso que o corpo de funcionários entenda muito bem o que a organização dele espera.

É um outro ponto positivo para o TCU atingir a Qualidade. A missão constitucional da entidade é bem definida e as instruções regimentais bem detalhadas. Isto é bom, já que uma das grandes dificuldades que se observa na implantação de programas de qualidade na maioria das organizações é exatamente o estabelecimento da diferença entre “missões” e “objetivos”. Estes últimos são, em geral, bem definidos mas, é claro, mudam com frequência devido às próprias mudanças de ambientes e cenários. Porém, as missões que deveriam ser exatamente estabelecidas, e mais perenes, costumam não ser bem disseminadas pela alta gerência. No TCU, este não parece ser um problema, e as definições de objetivos também têm sido bem cuidadas, inclusive com mudanças antecipadas de enfoque tático, tais como direcionamento para auditorias de gestão, de resultados e de programas.

5º Princípio Aperfeiçoamento Contínuo

Não se conformar com o “Bom”. Melhorar sempre. Buscar o “Ótimo”. Em todos os momentos, inovar, criar, ousar, propor e assumir novos desafios. Experimentar novas técnicas e comparar resultados com os métodos antigos, em termos de qualidade e produtividade.

Como foi visto no 3º princípio, o TCU tem procurado intensamente o aperfeiçoamento. E não podemos esperar que haja um ponto de parada, pois ocorreria contradição com o aspecto de continuidade. Mas, procurando uma análise em termos de realidade, observamos que existem mais avanços no desenvolvimento de recursos humanos do que na aplicação prática das idéias adquiridas. É até certo ponto natural que isto ocorra, pois existe um certo ponto crítico a partir do qual o acúmulo de conhecimentos e a geração de novas idéias passa a ter resultados tangíveis. Daí a importância de um Programa de Qualidade e Capacitação como aquele ao qual pretendemos chegar, para o impulso motivacional para grandes mudanças.

6º Princípio

Gerência de Processos

Atividades complexas podem ser abordadas como grandes processos, decompostos em processos menores, formados por cadeias cliente-fornecedor. Estas cadeias podem ser gerenciadas através de um ciclo PDCA (*Plan, Do, Check and Action*; Planejar, Fazer, Verificar e Agir Corretivamente).

Este princípio de Qualidade é pouco aplicável ao TCU, pois é mais voltado para atividades de produção. Porém, pode e deve ser incluído, como veremos adiante, em programas de treinamento interno, nos módulos de Qualidade, para que os profissionais da área-fim de fiscalização possam verificar sua aplicação pelas entidades jurisdicionadas, já que a área pública está, e deverá fazê-lo ainda mais, aplicando as bases da Qualidade Total em sua atuação.

7º Princípio

Delegação

É colocar o processo decisório o mais próximo possível da ação.

Mais um princípio que o TCU teria poucas dificuldades em adotar, uma vez que seu corpo técnico possui sólida formação e senso de responsabilidade, proporcionais à importância dos processos abordados, além do que costuma executar sua análise desde os pontos iniciais de verificação e inspeção, passando pela laboração de relatórios até o encaminhamento para decisões de plenário. Alguns poderiam argumentar que, quanto a esta última fase, os resultados são sempre centralizados. Porém, mudar esta questão estrutural implicaria mudar os próprios princípios constitucionais que embasam o TCU, e os efeitos teriam mais aspectos nocivos que positivos. Afinal, podemos verificar, através de convênios, acordos e tratados que o TCU firma com instituições congêneres de outros países em que a Corte brasileira repassa muitas experiências positivas, que o modelo de tribunal não perde para o modelo de controladorias, tendo ambos suas vantagens e desvantagens.

8º Princípio

Disseminação de Informações

Significa esquematizar os fluxos de informação, interna e externamente, garantindo a rapidez e a confiança nos dados apurados, para maior transparência e agilidade.

É um ponto em que o TCU pode avançar bastante, e também um dos que poderão apoiar mais fortemente um Programa de Qualidade e Capacitação. Muito está sendo feito em termos de prover uma estrutura tecnológica de rede informatizada para o Tribunal, mas não será tudo. Uma vez implantada esta rede, e providos pontos de acesso setoriais e pessoais, o próximo passo será projetar as bases de dados necessárias para realmente agilizar os processos. Discutiremos estas idéias adi-

ante.

9º Princípio Garantia de Qualidade

A idéia fundamental da garantia da Qualidade é fazer certo da primeira vez. Para que isto seja possível, é necessária a estabilidade dos processos e a existência de normas e procedimentos formais, possibilitando o acerto nas características do serviço pactuadas entre fornecedor e cliente.

No caso do TCU, fica clara a vantagem que este possui com relação à existência de padrões, pois sua atividade principal é o confronto de verificações com medidas, tanto estabelecidas internamente como existentes externamente (leis, determinações, contratos, etc.). Assim, para consolidar o princípio de Garantia de Qualidade, seria necessário apenas incluí-lo formalmente, para enquadrá-lo na cultura da organização em um Programa de Qualidade.

10º Princípio Rejeição de Erros

Ninguém deve se conformar com o erro. É indispensável saber o que é certo e prevenir os desvios em relação ao desejado.

Princípio semelhante, e complementar, ao 9º e que, mais uma vez, não é problemático no que se refere ao TCU. Vale apenas lembrar que, com o crescente uso de auditorias de programas governamentais, este princípio terá uma importância maior, a ser verificada continuamente. Isto se deve ao fato de que erros de avaliação poderão levar à manutenção de projetos sem efetividade, antieconômicos ou ineficientes, cujos prejuízos se estenderão ao longo do tempo.

Conclusões sobre os 10 princípios básicos e sua situação no TCU:

Desde já, podemos estabelecer as seguintes prioridades sobre a aplicação de princípios de Qualidade no Tribunal de Contas da União, que serão ainda complementados com as observações dos estudos de vários teóricos, adiante:

Princípios que demandam maior abordagem no TCU: Total satisfação do cliente, desenvolvimento de recursos humanos, aperfeiçoamento contínuo e disseminação de informações.

Princípios nos quais o TCU já tem maior experiência, e que podem ser facilitadores para a implantação de um Programa de Qualidade e Capacitação ou que têm menor aplicabilidade: Gerência participativa, constância de propósitos, rejeição de erros, garantia de qualidade, delegação e gerência de processos.

1.4. Implantação de Programas de Qualidade nas instituições públicas e as implicações para o Tribunal de Contas da União

É perfeitamente possível aplicar os princípios da Gestão da Qualidade Total à área pública. Embora esta tenha vários problemas que não existem nas organizações privadas, podemos constatar que as bases da Qualidade são universais.

A validade desse raciocínio pode ser verificada por várias constatações:

O público não tem percebido Qualidade nos serviços oferecidos pelo governo, como demonstram várias pesquisas e como pode ser observado em simples consulta aos meios de comunicação;

Orçamentos apertados e déficits têm sido equacionados sob a ótica de soluções através de cortes, enquanto que poderiam ser atacados com a busca de mais Qualidade, que fatalmente traria uso mais racional dos recursos;

É cada vez mais difícil para o Governo conseguir e manter bons funcionários. A Gestão de Qualidade Total, ao aumentar a motivação, a responsabilidade e o envolvimento de todos, pode contribuir para trazer mais satisfação pessoal, o que muitas vezes pode minimizar questões salariais.

A própria sobrevivência de inúmeras entidades públicas está ameaçada. Sem entrar no mérito das políticas de privatizações e terceirizações, que são inexoráveis e apresentam vários aspectos positivos, podemos observar que alguns agentes públicos poderiam tornar-se competitivos se atentassem para a Qualidade.

No Brasil, alguns projetos já foram iniciados. Em 1990, foi lançado o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, que alcançou alguns resultados palpáveis na área de formação de recursos humanos, envolvendo principalmente o Ministério da Educação e a Capes. Acordos foram firmados entre o governo e entidades como a Fundação Cristiano Ottoni, Fundação Carlos Vanzolini e o Instituto Brasileiro de Qualidade Nuclear, e também empresas como a IBM.

Outras iniciativas isoladas surgiram, inclusive entre governos estaduais e municipais, mas o mais importante não ocorreu. O cidadão, como cliente principal, não foi envolvido e nem sequer percebeu quaisquer movimentos em direção à Qualidade. Órgãos e empresas públicas não chegaram a formalizar, implantar, divulgar e avaliar programas de qualidade completos. O Brasil, enquanto caminha para ser um dos países com maior número de certificações de Qualidade entre suas indústrias e provedores privados de serviços, não atenta para a Qualidade do serviço público.

Mas o quadro não poderá se estagnar. As pressões por melhoria são grandes, os recursos ficam mais escassos e o governo terá que se voltar para a Gestão da Qualidade. Mesmo que não sejam adotados Programas de Qualidade Total explicitamente definidos, seus conceitos certamente terão que ser aplicados, pois como estamos observando, não são um modismo, mas uma necessidade.

Uma experiência notável, e recente, é o Programa Gaúcho de Qualidade e

Produtividade. Alguns chegam a dizer que ele é a mais forte tentativa de mudança no padrão da administração pública brasileira.

O presidente do Conselho da *Japan Union of Scientists and Engineers* (JU-SE), Sadao Takahashi, afirma que o PGQP é o mais completo programa de qualidade no serviço público em andamento no mundo. O Programa começou a ser planejado em fim de 1991 pelo empresário Jorge Gerdau Johampeter, que já tinha sido um pioneiro em Qualidade Total no setor privado.

O programa envolve, além de treinamento para os diversos órgãos do governo e a criação de comitês setoriais, a adoção do Código de Qualidade do Estado, já votado pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, que prevê premiações para os órgãos que atingirem padrões de qualidade estabelecidos, e multas para os que não o conseguirem.

A fiscalização do programa foi atribuída ao Executivo, ao Ministério Público e à sociedade civil, através da criação do Conselho Estadual e de Conselhos Municipais de Qualidade dos Serviços Públicos. Os resultados já se fizeram sentir, como redução de tempo médio de marcação de consultas em hospitais e de aumento de nível de respostas sobre processos no Poder Judiciário.

E qual seria o impacto de tudo isto no Tribunal de Contas da União? É fácil deduzir que, mais cedo ou mais tarde, a área federal também terá que disseminar Programas de Qualidade. E como poderá o TCU fiscalizar resultados de projetos e programas, dentro da ótica de Qualidade, se não a tiver aplicado internamente e disseminado sua cultura pelo corpo técnico?

É fácil concluir que está aberto o caminho para a Qualidade no Serviço Público, e que o Tribunal de Contas da União, como entidade fiscalizadora superior, tem que avaliar essa Qualidade, a partir de uma capacitação na área e de sua própria experiência em estudos internos.

1.5. As conclusões dos estudos de alguns teóricos clássicos da Qualidade Total

Serão apresentados, a seguir, alguns conceitos estabelecidos por autores da área, para que posteriormente se chegue a uma seleção de princípios aplicáveis ao Controle Externo.

1.5.1. O plano de seis etapas de Davidow e Uttal

Deve ser elaborada uma estratégia de atendimento aos clientes.

O corpo gerencial deve comportar-se como fanático pelo serviço ao cliente (lideran-

ça de atendimento).

Deve haver concentração na motivação e no treinamento dos funcionários.

Os produtos e serviços devem ser projetados para possibilitar um bom atendimento ao cliente.

É preciso investir em infra-estrutura de atendimento.

A avaliação dos serviços ao cliente é indispensável e deve ser um processo permanente.

1.5.2 Os doze princípios da qualidade em serviços de Denton.

Visão gerencial.

Desenvolvimento de nicho estratégico.

Apoio da alta administração.

Pleno entendimento do negócio.

Atenção para os procedimentos operacionais.

Esforços para entender, respeitar e monitorar o cliente.

Uso de tecnologia apropriada.

Necessidade de inovação.

Contratação de pessoas certas.

Treinamento voltado para um perfil.

Definição de padrões de medida.

Criação de incentivos.

1.5.3. A organização voltada para o cliente, de Carlson

Achatamento da pirâmide organizacional.

Definição do negócio.

Formação de um novo líder.

Aceitação de riscos.

Comunicação eficiente.
Relacionamento com sindicatos e entidades de classe.
Avaliação de resultados.
Reconhecimento do trabalho.

1.5.4. Os quatorze pontos do Método Deming

Constância de propósitos.
Firme opção pela filosofia da Qualidade.
Diminuição da importância da inspeção final. O conceito de Qualidade deve vir desde os primeiros estágios.
Minimizar o custo total, através de parcerias e interações baseadas em lealdade e confiança.
Usar qualidade e produtividade para diminuir custos.
Instituir treinamento no local de trabalho.
Implantar liderança com cooperação.
Eliminar o medo, às vezes disfarçado, para que todos se engajem na Qualidade.
Eliminar barreiras interdepartamentais.
Eliminar lemas e exortações que pressionem demais o corpo funcional, ou mesmo programas formais demais mas com poucos resultados práticos.
Substituir o processo de administração por objetivos ou por números, pela administração de processos com seus líderes.
Semear orgulho pelo bom desempenho.
Instituir um farto programa de educação e auto-aprimoramento.
Envolver todos no processo de transformação.

1.5.5. Os doze atributos de uma revolução na Qualidade, de Tom Peters

Administração obcecada pela Qualidade.

Existência de uma ideologia de orientação.
Medição de Qualidade.
Recompensa pela Qualidade.
Treinamento de todos nas tecnologias para avaliação da Qualidade.
Equipes envolvendo funções múltiplas.
Beleza do pequeno.
Estímulo constante.
Existência de estrutura organizacional paralela, dedicada à melhoria da qualidade.
Envolvimento conjunto de fornecedores, distribuidores e clientes.
Queda de custos paralela ao crescimento da Qualidade.
Plena consciência de que a Qualidade é uma jornada sem fim.

É claro que muitos destes princípios estabelecidos pelos cinco autores são aplicados mais diretamente à área industrial. Porém, todos eles, e mais os dez alicerces básicos de Qualidade mencionados no item 1.3, podem servir de base para uma reflexão que busque selecionar os mais aplicáveis à área de controle externo, tentando chegar ao Decálogo de Qualidade para o Tribunal de Contas da União, o que será objeto do próximo item.

2. A escolha dos princípios de qualidade mais aplicáveis ao controle externo

A partir da leitura dos princípios apresentados, podemos fazer uma divisão inicial nas seguintes categorias:

- Princípios pouco aplicáveis ao TCU.
- Princípios já aplicados no TCU.
- Princípios a implantar.

Na primeira categoria, os poucos pertinentes à instituição, teríamos:

Desenvolvimento de nicho estratégico.
Pleno entendimento do negócio.
Aceitação de riscos.
Eliminar o medo.

Envolvimento conjunto de fornecedores, distribuidores e clientes.

Relacionamento com sindicatos e entidades de classe.

Definição do negócio.

Esforços para entender, respeitar e monitorar o cliente.

O corpo gerencial deve comportar-se como fanático pelo serviço ao cliente (liderança de atendimento)

Gerência de processos.

As razões principais para a inclusão desses princípios como pouco aplicáveis ao TCU são:

A própria missão constitucional da entidade, aliada às determinações de seu regimento interno, que já definem bem sua área de atuação e suas atribuições.

As características de dois dos clientes externos, Congresso Nacional e sociedade.

A estrutura em forma de um Plenário de Ministros.

O fato de o produto final não ser um serviço em série, a ser vendido, e sim um serviço de avaliação de procedimentos públicos.

Na segunda categoria, a de princípios já aplicados no TCU, teríamos:

Gerência participativa.

Constância de propósitos.

Delegação.

Garantia de Qualidade.

Rejeição de erros.

Concentração na motivação e no treinamento de funcionários.

Visão gerencial.

Apoio da alta administração.

Atenção para os procedimentos operacionais.

Reconhecimento do trabalho.

Instituir treinamento no local de trabalho.

Implantar lideranças com cooperação.

Eliminações de lemas e exortações, ou programas formais em demasia, com poucos resultados.

Administração de processos com seus líderes, em lugar da administração por objetivos, por cifras.

Semear orgulho pelo bom desempenho.

Administração obcecada pela Qualidade.

Existência de uma ideologia de orientação.

Equipes envolvendo funções múltiplas.

Beleza do pequeno.

Estímulo constante.

Justificando a classificação destes princípios como já aplicados ao TCU, podemos apontar os seguintes fatores:

O elevado nível cultural e de formação dos profissionais da área-fim.

A responsabilidade que, naturalmente, já embasa a elaboração dos trabalhos técnicos da área de controle externo.

Os esforços cada vez maiores na Capacitação do corpo técnico, tanto pela atuação das áreas de treinamento como pelo apoio da alta administração.

Na última categoria, princípios a implantar, constariam os seguintes, agrupados por afinidade de idéias:

Total Satisfação do Cliente / Elaboração de Uma Estratégia do Atendimento / Serviços Projetados para Possibilitar um Bom Atendimento / Investimento em Infra-Estrutura de Atendimento / Avaliação Permanente dos Serviços ao Cliente.

Identificamos, quando discutimos os clientes do TCU, no item 1.2, o Congresso Nacional, a sociedade e as entidades jurisdicionadas como sendo os clientes externos. Assim, quando se pensa em elaborar uma estratégia de atendimento para eles, englobando infra-estrutura, serviços e avaliação voltados para sua total satisfação, é preciso pensar quase que em parcerias, para que haja realmente uma adequação de ações às expectativas.

O Tribunal de Contas da União não pode ficar alheio ao que esperam a Sociedade e o Congresso, uma vez que tem o papel de guardião de instituições democráticas como uma consequência de ser guardião de normas e procedimentos públicos. Afinal, uma democracia que funcione sob uma estrutura ineficiente, ilegal, antiética ou antieconômica será certamente uma fraca democracia. São indispensáveis canais adequados de comunicação bilateral entre o TCU e o Congresso e a sociedade, para que estes vejam os resultados de sua atuação, e também entre aquele e as empresas jurisdicionadas, para que estas observem não apenas o forte papel controlador, mas também o orientador da Corte de Contas.

Desenvolvimento de Recursos Humanos / Aperfeiçoamento Contínuo / Contratação de Pessoas Certas / Treinamento Voltado para um Perfil / Instituição de um Forte Programa de Educação e Auto-Aprimoramento / Criação de Incentivos.

Este grupo de princípios é dos mais importantes, uma vez que solidificará a Qualidade Pessoal. É exatamente nesta área que o TCU vem aplicando seus mais significativos esforços, e onde poderemos também encontrar mais possibilidades de avanço. Por isto, irá merecer estudos mais detalhados, adiante.

Disseminação de informações / uso de tecnologia apropriada / comunicação eficiente

São princípios básicos de infra-estrutura, e falhas em sua adoção certamente levarão ao insucesso quaisquer esforços em outras frentes, como treinamento, intercâmbio, parcerias, eliminação de barreiras interdepartamentais, e muitas outras, terminando por fadar à derrota o próprio Plano de Qualidade e Capacitação.

Tecnologia tem sido também preocupação do TCU, e veremos como encontrar muitas aplicações e perspectivas para ela.

Necessidade de inovação / formação de um novo líder

Existe uma corrente de pensadores a qual afirma que existe um paradigma que orienta as mudanças da sociedade atual, paradigma este embasado na trilogia GEO, Globalization (globalização), Empowerment (delegação de poder) e Orchestration (comando de tecnologias). Observa-se, no segundo ponto, a necessidade de se dar poder aos profissionais de uma entidade, o que é resultado de vários fatores combinados, tais como educação, acesso a informações, responsabilidade, liberdade com avaliação e medidas, e também incentivos e visualização de resultados.

Assim deve ser entendida esta parte dos princípios da Qualidade. Trazer poder a cada um para que, dentro de uma organização mais ágil, traga inovação constante e se torne, por fim, um novo líder em sua atuação.

Reestudo da pirâmide organizacional / eliminação de barreiras interdepartamentais / minimização de custos através de parcerias e interações

É quase que uma unanimidade a opinião de que as organizações modernas devem ter sua estrutura organizacional diminuída, devem reduzir os níveis de sua pirâmide hierárquica e também devem minimizar a rigidez da atribuição de atividades a setores determinados.

Porém, muitas experiências nesse sentido foram frustrantes, inclusive muitas implantações de reengenharia organizacional, talvez pela pressa e orientação para cortes exageradamente drásticos.

O bom senso seria a regra mais importante quando se parte para estudos de racionalização de estruturas e organogramas. O essencial é eliminar setores estan-

ques, isolados, bem como procurar duplicidade de ação ou lacunas operacionais. É interessante, também, pesquisar atividades que muitas vezes são executadas pela chamada estrutura informal, e que poderiam ser atribuídas a alguma parte da estrutura formal, passando então a ser melhor avaliados e trazendo mais motivação e objetivos para quem as executa.

O Tribunal de Contas da União tem procurado aprimorar sua estrutura organizacional, incluindo a criação de setores responsáveis por novas áreas de auditoria, mas muito ainda pode ser feito, conforme discutiremos em capítulo específico, adiante.

Definição de padrões de medida / avaliação de resultados/ medição da qualidade.

Para verificar o grau de sucesso de qualquer plano de Qualidade, é preciso que sejam criados parâmetros de avaliação.

O Tribunal de Contas da União tem, neste aspecto, dois problemas a contornar:

Como sua atividade é bem diversa daquela de uma empresa produtora de bens ou prestadora de serviços (embora também preste um serviço, mas que não é vendido), não pode nortear-se por medidas tradicionais de Qualidade. Será necessário, então, um conjunto específico de padrões de medição de Qualidade no TCU.

Outra questão é a de que o TCU tem como missão fiscalizar atividades de entidades públicas, o que pode ser entendido como verificar Qualidade com um enfoque externo, e também teria que medir sua própria Qualidade interna. Existe aqui, então, um outro diferencial em relação a empresas. Estas, quando implantam um programa de Qualidade, o fazem certamente de um modo orientado para seu produto ou serviço final. Já o TCU teria que estabelecer o que verificar com relação à Qualidade de cada área auditada, e ao mesmo tempo determinar os parâmetros de Qualidade de seu trabalho interno, e medi-los com instrumentos tais como os HDU (homens x dias úteis, para carga de trabalho), tempo de trâmite de processos, relações custo / benefício e outros.

Firme opção pela filosofia da qualidade / diminuição da importância da inspeção final, com a qualidade desde os primeiros estágios / envolver todos no processo de transformação / treinamento nas tecnologias para avaliação da qualidade / queda de custos paralela ao crescimento da qualidade / uso de qualidade e produtividade para diminuir custos / existência de estrutura organizacional paralela, dedicada à melhoria da qualidade / recompensa da qualidade / plena consciência de que a qualidade é uma jornada sem fim.

Todos estes princípios são, na verdade, pré-requisitos para que o Programa de Qualidade e Capacitação chegue a bom termo. E, além disto, são também resultados de sua correta implantação. Cria-se assim uma interessante realimentação entre causas e efeitos, o que deflagra um processo de contínuo aperfeiçoamento.

O primeiro passo é a disseminação do espírito de Qualidade pela instituição,

dentro de um verdadeiro choque cultural. Isto pode se dar mesmo sem a implantação de um Plano de Qualidade Total propriamente dito. O importante é criar a cultura da Qualidade. Isto é particularmente interessante no Tribunal de Contas da União, que por sua natureza secular e por suas atribuições constitucionais, não deve estar ao sabor de planos internos drásticos, mas também não pode ficar alheio a tendências que, longe de constituírem modismos, fatalmente alcançarão a área pública.

Depois, como veremos adiante, podem ser criadas estruturas voltadas para a Qualidade e sua medição e também, principalmente, para a manutenção do Pensamento da Qualidade Total na organização.

O Decálogo da Qualidade no TCU

A partir de tudo o que foi visto com relação aos princípios mais conhecidos de Qualidade, podemos agora instituir os dez princípios que irão nortear o Programa de Qualidade e Capacitação do TCU, ou seja, o seu Decálogo da Qualidade:

- 1º) O TCU existe para atender à sociedade brasileira. É para verificar o atendimento dos anseios da Nação que devem se voltar os seus esforços.
- 2º) Além do aspecto de controle, o TCU também tem uma vertente orientadora, no sentido de aprimorar o funcionamento das instituições públicas.
- 3º) A evolução histórica da sociedade trará sempre novos desafios, aos quais o TCU deverá estar preparado a responder.
- 4º) A tecnologia da informação é uma das maiores aliadas das tarefas do controle externo.
- 5º) As estruturas organizacionais não devem ser rígidas demais, para não trazer atrasos e barreiras, nem muito flexíveis, para não causar desorientação. Parcerias, intercâmbios e acordos são essenciais, inclusive sob a égide da globalização.
- 6º) O profissional do TCU está sempre se educando, inovando e se autoaprimorando.
- 7º) Os esforços devem ser medidos para que se tenha orientação.
- 8º) A Ética, a Eficiência e a Boa Gestão são os parâmetros que o TCU sempre buscará para as entidades que fiscaliza, e são o motivo de orgulho de seu trabalho.
- 9º) É preciso ter Qualidade Interna para verificar a Qualidade Externa.
- 10º) A Qualidade é uma jornada sem fim.

3. A importância da capacitação pessoal na busca da qualidade

3.1. O descuido com a Qualidade Pessoal como erro básico contra a Qualidade Total

Duas características básicas marcam profundamente a Sociedade atual: a velocidade das mudanças em todas as áreas e a implantação maciça de tecnologia na maioria das atividades. E estas duas realidades servem também de justificativa para que uma parcela de teóricos e um grande grupo de gestores dedique uma atenção maior à diminuição de estruturas, aos cronogramas, à informatização de procedimentos e até mesmo ao corte de postos de trabalho, quando pensam em métodos modernos de administração. Acreditam eles que não há tempo suficiente para verificar o que ocorre no interior das pessoas e também que estas possam mesmo ser substituídas por tecnologia, ou estudadas como se fossem recursos tecnológicos.

Este é um engano que levou ao insucesso a implantação de técnicas que, em sua essência, tinham aspectos realmente positivos quanto à racionalização e à produtividade, como por exemplo a Reengenharia. Muitas empresas fixaram o foco de sua reorganização na drasticidade das mudanças, na diminuição de funcionários, no rodízio de funções e no achatamento da pirâmide organizacional. Esqueceram que muito do valor de uma entidade está armazenado nos seus talentos profissionais. E depois, diante da necessidade de rever algumas das mudanças estruturais, verificaram que não era mais possível reconstruir nem mesmo partes do que existia, pois as pessoas, e seu conhecimento acumulado, já não estava mais lá.

Não é possível esquecer que a Qualidade Pessoal antecede a Qualidade Total. Geralmente, quando se pensa no embasamento teórico da área, fatalmente vem à memória a cultura japonesa (embora muitos dos autores clássicos sejam americanos, que foram implantar Qualidade no Japão, após a 2ª guerra) com suas indústrias com ritmo alucinante de produção e nível elevadíssimo de tecnologia. Porém, é indispensável atentar para o lado humano das organizações japonesas, em que a formação, a consciência profissional, a ética, a lealdade e a interação empregado-empresa são basilares para o sucesso dos conglomerados naquele país.

Como exemplo da importância da capacitação pessoal na busca da Qualidade, e da própria importância da participação dos funcionários, podemos citar a filosofia Kaizen, palavra de origem japonesa com o significado de melhoramento na vida em geral (pessoal, familiar, social e no trabalho). Aplicada ao local de trabalho, significa melhoria sem fim, fazendo-se o melhor desde as pequenas atividades, estabelecendo e atingindo padrões gradualmente melhores e com comprometimento de todos os níveis hierárquicos, da alta administração aos mais humildes funcionários. O Kaizen foi lançado através do livro “Kaizen: The Key to Japan’s Competi-

tive Sucess”, de Masaaki Imai.

Outro ponto de apoio para a importância da ação pessoal na busca da Qualidade, também oriundo do Japão (Dr. Kaoru Ishikawa, do Centro de Educação para a Qualidade, maio de 1950), é a filosofia dos “Cinco S”. Tal técnica seria conseguida com a adoção de cinco sentidos, nos quais se observa a necessidade de esforço e capacitação pessoal: Seiri (senso de utilização, manter o que é realmente útil), Seiton (senso de ordenação, um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar, devidamente identificada), Seiso (senso de limpeza e conservação do local de trabalho), Seiketsu (senso de higiene e asseio) e Shitsuke (senso de disciplina, de manutenção da ordem e da padronização).

Assim, fica claro que não se pode descartar as pessoas, e os esforços para sua capacitação e valorização, de quaisquer planos de Qualidade em que se pense.

3.2. A relação da capacitação pessoal com o Decálogo de Qualidade no TCU

Para que se possa fazer uma constatação da validade dos esforços rumo à Qualidade Pessoal no Tribunal de Contas da União, é interessante que se parta exatamente da análise do decálogo apresentando no item 2.1. Assim, teríamos as seguintes constatações:

- 1ª) Se o TCU atende à Sociedade Brasileira, é imperativo que seus profissionais tenham plena e abrangente formação, para que possam analisar os vários aspectos dos problemas que atingem a estrutura pública e, por fim, o Cidadão.
- 2ª) Para conseguir o aprimoramento de uma instituição pública, é indispensável estudar profundamente seu funcionamento e suas inter-relações, o que só é conseguido com contínuos esforços de educação profissional.
- 3ª) Novos desafios acarretam a necessidade não apenas de novos profissionais, mas principalmente de novos perfis para os profissionais já existentes.
- 4ª) A tecnologia da informação disponibilizará cada vez mais bases de dados, cada vez mais conhecimento, mas a chave de sua correta utilização e seleção estará na capacitação de quem as utilizará.
- 5ª) Globalização, parcerias, intercâmbios e acordos trazem sempre a idéia de movimento interinstitucional, e não se pode esquecer que as pessoas e seus pensamentos representam e levam o espírito das entidades participantes.
- 6ª) É praticamente um símbolo, um ponto de honra para o profissional do TCU sua educação, inovação e auto-aprimoramento.
- 7ª) De nada adianta a medição dos esforços de Qualidade, se não houver motivação e preparo para que sucessivos limites sejam vencidos.

8ª) Para observar Ética, Eficiência e Boa Gestão é preciso apurado senso crítico e boa formação cultural, resultados diretos de bons programas de capacitação.

9ª) Quando se pensa em Qualidade Interna embasando a verificação da Qualidade Externa é preciso ir além do aspecto de interior da organização para chegar ao próprio interior da Pessoa, do profissional.

10ª) Se Qualidade é jornada sem fim, com certeza o será com passos humanos, lembrando que a mais longa caminhada começa com o primeiro destes passos.

3.3. A Qualidade Pessoal e seus facilitadores e possíveis dificuldades no TCU.

O Tribunal de Contas da União tem, como todas as organizações, suas características e cultura própria. Alguns aspectos desta cultura podem facilitar os caminhos rumo à capacitação pessoal e à Qualidade Pessoal, e outros podem criar algumas dificuldades a vencer.

No que se refere a facilitadores, podemos isolar:

- O processo seletivo pelo qual passam os profissionais do TCU, com abrangente conteúdo programático.
- As variadas origens acadêmicas, ou seja, a diversidade de formações universitárias dos candidatos às carreiras do TCU.
- Os programas de formação complementar, posteriores à aprovação no concurso de seleção.
- A existência de uma unidade específica para a área de treinamento, seleção e aperfeiçoamento, constituída pelo Instituto Serzedello Corrêa.
- A necessidade de contínua pesquisa para correta execução dos trabalhos da área-fim do TCU, em especial de pareceres e relatórios.
- A manipulação de fontes de Direito e a necessidade de sua interpretação.
- A necessidade de boa expressão escrita e verbal, aliada a poder de síntese.
- A interação com profissionais de áreas diversas nas entidades auditadas.
- Os freqüentes estudos prévios sobre as atividades, as mais variadas, dessas mesmas entidades.
- O contato, direto e indireto, com autoridades do porte de Ministros do próprio Tribunal, dirigentes de instituições públicas, juristas, etc., que levam a um certo formalismo, porém saudável do ponto de vista da depuração e aprimoramento nos contatos.

Algumas dificuldades existem, também, que levarão a sugestões que surgi-

rão ao longo deste trabalho. São, por exemplo:

- A pouca velocidade na implantação de tecnologias de informação.
- A necessidade de, freqüentemente, minimizar os aspectos operacionais de sucesso de uma operação, em detrimento da adequação a aspectos formais.
- As exigências para uma certa atuação eclética do profissional do TCU, dada a variedade de aspectos a analisar, e também devido à diversidade de atuação das entidades jurisdicionadas.
- Orçamentos exíguos.
- A sobrecarga ainda existente de processos menos dinâmicos e mais antigos, ainda não informatizados, tais como tomadas e prestações de contas, que por exigirem menor criatividade, podem levar a menor interesse por capacitação pessoal.

De qualquer forma, podemos concluir que o alcance da Qualidade Pessoal, como pré-requisito da Qualidade Total, não é algo difícil de ser conseguido no Tribunal de Contas da União.

4. O novo perfil profissional do mercado e suas relações com o profissional da área-fim do TCU

É fácil notar que as mudanças ocorridas nos últimos anos, tanto em instituições públicas como privadas, levaram também a mudanças no perfil das pessoas que nelas trabalham. Novos talentos, novas habilidades, novos conhecimentos são exigidos.

O motivo da inclusão deste tópico neste trabalho prende-se à necessidade de consolidar as conclusões sobre o estágio atual e as modificações necessárias, no que se refere à Qualidade Pessoal no TCU. Assim, é preciso que se faça primeiro um estudo comparativo entre o que está sendo exigido pelo mercado em geral, em termos de qualificação pessoal, e o perfil médio do profissional do TCU, para que se chegue às sugestões de melhoria. É claro que um estudo deste tipo não pode estar restrito a determinadas funções, e sim à preparação a ser exigida de profissionais de nível superior em geral, para quaisquer funções ou empresas, atualizadas com modernas técnicas de gestão.

Podemos identificar os seguintes componentes de perfil profissional no mercado atual:

- Espírito de análise estruturada.
- Conhecimento da instituição.

Conhecimento do mercado.
Entendimento do processo gerencial.
Bom relacionamento interpessoal.
Capacidade de administração do tempo.
Pensamento criativo.
Entendimento do processo decisório.
Conhecimento de gerência de projetos.
Uso de técnicas de planejamento e controle.
Boa organização e condução de equipes.
Domínio de técnicas de apresentação
Boa redação de relatórios e pareceres técnicos.
Liderança.
Capacidade de delegação.
Boa condução de reuniões.
Entendimento de técnicas de negociação.
Domínio de entrevistas.
Raciocínio lógico e matemático despertado
Conhecimento de línguas estrangeiras.

A partir destes requisitos, podemos desde já observar que os pontos 2, 5, 7, 13 e 19 já são pré-requisitos para o trabalho na área-fim do TCU, e não haveria necessidade de ação corretiva ou de aperfeiçoamento.

Já os pontos 4, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 16 e 20 compõem, atualmente, o programa de treinamento do Instituto Serzedello Correa oferecido aos quadros gerenciais do TCU (profissionais em cargos de comando). O interessante é estendê-los a todos os profissionais da área-fim, o que seria uma iniciativa que colocaria o TCU em consonância com grandes instituições da área privada que, atualmente, procuram dar essa formação para os funcionários mais diretamente ligados às áreas de negócio.

Quanto aos pontos 1, 3, 9, 10, 17 e 18, merecem uma atenção maior para que se estude uma forma de disseminá-los pelos quadros técnicos do TCU. Apresentamos, a seguir, justificativas para a inclusão desses seis quesitos nos programas de treinamento da instituição :

- Espírito de análise estruturada:

Seria a semente de um raciocínio de tipo diagrama em blocos, em que as situações-problema fossem decompostas em partes. Isto é indispensável para o perfil generalista e multidisciplinar que é exigido atualmente. Profissionais talentosos são mais valiosos que profissionais especializados demais.

Não é tarefa das mais fáceis implantar procedimentos ou programas de treinamento que sejam realmente eficazes para atingir esse espírito de análise estruturada, mas o Tribunal de Contas da União tem conseguido até mesmo avanços pioneiros, tanto em relação a entidades públicas como privadas, no sentido de proporcionar formação generalista e multidisciplinar rumo à Qualidade Pessoal, com seus programas de formação para novos profissionais da área-fim. Voltaremos a este ponto, com novas alternativas, no capítulo seguinte.

- Conhecimento do mercado:

Aparentemente, este importante quesito de capacitação pode ser qualificado como não aplicável ao TCU. Porém, com o crescimento da vertente de auditorias operacionais, integradas, de gestão, de resultados e de projetos e programas governamentais, nasce a necessidade de conhecimento de segmentos do mercado. É, naturalmente, muito difícil pensar em algum programa que pudesse dar a todo o quadro da área-fim conhecimentos de muitas atividades comerciais e industriais, para que esta cultura fosse depois utilizada em auditorias dos tipos citados, principalmente em empresas públicas. Apesar disso, é preciso planejar alguma ação no sentido de alocar equipes do TCU, durante alguns períodos de tempo, em estágios de aprendizado, em instituições públicas ou até privadas, não necessariamente em trabalho de auditoria operacional mas assimilando conceitos e dados atualizados sobre determinada área de mercado. Isto seria de extrema utilidade, por exemplo, no acompanhamento de processos de privatização por parte do TCU, o que é sua atribuição legal, e onde uma das etapas mais importantes é o estudo das avaliações do valor das empresas a serem privatizadas, feitas por empresas privadas de consultoria. Como fazer este trabalho com Qualidade sem conhecer parâmetros de mercado de toda a área envolvida? A auditoria operacional unicamente na empresa em privatização não é suficiente. É preciso uma postura de *benchmarking* na análise feita pelo TCU, posicionando corretamente a empresa no mercado para sua correta avaliação, garantido o melhor resultado para o Erário e resguardando os interesses da sociedade, na defesa do patrimônio público.

- Conhecimento de gerência de projetos.

Uso de técnicas de planejamento e controle.

Entendimento de técnicas de negociação.

Domínio de entrevistas.

Estes pontos devem ser disseminados para toda a área-fim e o caminho para

isto é a inclusão em programas de treinamento do Instituto Serzedello Corrêa, atentando-se para o ponto diferencial de que os conteúdos de tais módulos devem ser bastante orientados para as características das atividades de controle externo, tanto as internas como as de campo, sob pena de pouca assimilação por parte dos treinandos, por desmotivação, o que ainda acontece inclusive em treinamentos feitos em grandes instituições, que apresentam conteúdos padronizados em descompasso com suas realidades.

Podemos, então, observar que o profissional de nível superior, em todas as organizações, necessita de um perfil básico de talentos técnico-gerenciais, que emolduram os conhecimentos de sua atividade propriamente dita. Isto é básico para a Qualidade Pessoal, e o Tribunal de Contas da União está atuando, e pode aprimorar-se, nesse sentido.

5. Idéias para um programa preliminar de qualidade e capacitação no Tribunal de Contas da União

Neste ponto, a partir das idéias básicas de Qualidade Total e Qualidade Pessoal já apresentadas, podemos introduzir desde já algumas idéias que poderiam fazer parte um Programa Preliminar de Qualidade e Capacitação no TCU. Ao final do trabalho, poderemos então consolidar estas, e outras que irão se delineando, em um Plano maior. Vale ressaltar que não defendemos aqui necessariamente um Programa de Qualidade Total no TCU, iniciativa muitas vezes precipitada e sem muitos resultados, em experiências de outras instituições, mas sim um programa progressivo de aperfeiçoamento e mudança cultural, com conceitos de Qualidade e Capacitação, para colocar a instituição cada vez mais preparada para suas missões constitucionais, inclusive sob as vertentes de Qualidade nas instituições públicas.

5.1. A implantação de programas de formação suplementar divididos por áreas de atuação no TCU

Os aprovados nos concursos públicos de seleção para a área-fim do TCU são submetidos a um programa de formação básica de nivelamento e que atualmente é seguido de um programa suplementar, após a posse e já em exercício profissional.

A necessidade de treinamento básico, no início da atuação no TCU, é comprovada e os resultados, em geral, têm sido bons. O impacto de uma possível entrada direta em atividade, sem esse nivelamento, seria negativo, dada a responsabilidade e complexidade das atribuições dos profissionais da área-fim. Certamente, não é nenhuma utopia a intenção de tornar este grupo cada vez mais um grupo de elite

na área de controle, no âmbito do Brasil e do exterior.

Porém, para maior eficiência, os programas de formação pós-concurso poderiam ser divididos, à certa altura, em áreas de especialização por atividades correspondentes às vertentes do TCU. Assim, teríamos um bloco básico composto, por exemplo, das 360 horas do atual programa de formação anterior à posse, e um bloco já especializado composto pelas 600 horas do atual programa complementar. É claro que o total de horas-aula e a colocação dos blocos em relação à posse e ao exercício seriam dependentes de discussões e estratégias a serem discutidas na época correspondente. O importante é verificar que essa divisão de formação complementar por áreas teria as seguintes características:

As áreas seriam correspondentes a setores ou atividades específicas da área-fim, tais como:

- Auditoria de sistemas.
- Auditoria de obras e meio ambiente.
- Avaliação econômico-financeira.
- Avaliação de projetos e programas governamentais.
- Legislação.
- Concessões e admissões.

A alocação dos treinandos às respectivas especializações da formação complementar seria feita de acordo com suas opções, mas também levando em conta a experiência profissional anterior e a formação acadêmica. Assim procedendo, haveria certamente maior rendimento posterior.

Áreas que tivessem número muito reduzido de treinandos, ou ainda áreas que não pertencessem à atividade-fim do TCU, poderiam compor uma divisão extra do curso complementar, acrescida de módulos adicionais ou treinamento posterior na área de trabalho.

Existiria, ainda, a vantagem de se ter estes grupos de treinandos funcionando como núcleo gerador de aperfeiçoamento, normas e estudos para as respectivas áreas de trabalho interno e externo.

Para maior flexibilidade entre as atividades formais de treinamento e as necessidades de dedicação ao trabalho nas unidades técnicas (inspeções, auditorias e viagens), durante a fase de formação complementar especializada, poderia ser criada uma forma de avaliação final com a geração, em cada grupo específico, de um trabalho de pesquisa aplicada para uso real pelo TCU. Isto, com certeza, elevaria a Qualidade da formação pessoal e renderia resultados imediatos na atuação da instituição, inclusive em frentes surgidas recentemente.

5.2. Acordos com Universidades para programas de especialização voltados para área-fim do TCU

Uma vez que o Tribunal de Contas da União possui boa estrutura de treinamento, inclusive com centro específico, poderiam ser firmados acordos com instituições de ensino superior com a finalidade de implantar cursos de especialização *latu-sensu* específicos para a área de controle externo.

Isto traria elevação ainda maior no nível de capacitação, conteúdos bastante orientados para as necessidades do TCU, intercâmbio técnico, possível diminuição de custos com o aproveitamento da própria estrutura física da área de treinamento do Instituto Serzedello Corrêa e também grande motivação para os profissionais a serem treinados. A idéia pode ser aplicada quase que imediatamente ao atual programa de formação suplementar para novos profissionais, que já conta com disciplinas (metodologia de pesquisa e didática de ensino superior) voltadas para especialização acadêmica.

5.3. Criação de uma revista técnica de controle externo

O Tribunal de Contas da União não é, com certeza, uma instituição falha em seus processos de divulgação interna e externa de informações. A circulação de suas atas de sessões e decisões é eficiente, bem como a de seus processos administrativos internos. O informativo **União**, diário, é uma iniciativa a destacar até mesmo em relação a muitas instituições de grande porte, até mesmo na área privada.

Porém, seria interessante a criação de uma revista técnica que se constituísse em um fórum de discussão de assuntos relativos a controle externo. É certo que a **Revista do Tribunal de Contas da União**, já existente, tem também este papel, mas existe a carência quanto a um veículo que tivesse a função de veicular trabalhos mais prospectivos e voltados para o futuro do controle externo e abertos à participação de colaboradores da área privada, acadêmica e tecnológica. Assim, existiria um canal intermediário entre o informativo União e a Revista do TCU, canal este que poderia ser organizado pelo Instituto Serzedello Corrêa, que já mantém, por suas atividades, contato com vários colaboradores potenciais. É claro que os próprios profissionais da área-fim também teriam interesse e motivação para elaborar trabalhos para a publicação, bem como esta também seria o canal para os trabalhos-finais elaborados nos programas de formação conforme sugerido no item anterior.

Vale ressaltar que Qualidade também significa disseminação de informações, e oportunidades para isto.

5.4. Formação gerencial básica para todos os profissionais da área-fim

Conforme foi visto no capítulo 4, existe forte necessidade de que profissionais de nível superior de qualquer área tenham formação gerencial, uma vez que os preceitos de Qualidade Total determinam um aumento de responsabilidade e poder pessoal para todos, e também porque existe uma diminuição de níveis hierárquicos que leva à necessidade de cada um gerenciar seus próprios processos profissionais.

O Tribunal de Contas da União já se preocupa com estes módulos gerenciais ao treinar seus quadros de chefias, mas seria necessário estender, de alguma forma, esse treinamento a todos os funcionários da área técnica.

5.5. Instituição de um Programa Interno de Sugestões

Um grande número de instituições, ao pensar em criar um clima organizacional voltado para a Qualidade, tem na implantação de um Programa Interno de Sugestões um dos primeiros passos. E, realmente, esta é uma atitude que sempre apresenta bons resultados.

Um fluxo de sugestões, inclusive com possíveis premiações, aberto a todos os componentes do quadro funcional recebe lembranças relativas não só aos processos da atividade central, mas também a questões administrativas, gerenciamento de pessoal, melhorias no ambiente físico, redução de custos, diminuição de aspectos burocráticos, parcerias potenciais, novos serviços e muitas outras.

Seria uma limitação ao pensamento de Qualidade acreditar que um programa interno de sugestões não seria aplicável ao TCU. Certamente, orientações muito interessantes e viáveis surgiriam, e estaria criado mais um fator motivacional na área de gestão, tanto para seus administradores como para seus funcionários.

5.6. Mecanismos de absorção simultânea de conhecimentos pelo Tribunal de Contas da União

Em diversos pontos deste trabalho, foi mencionada a característica eclética das atividades de controle externo. Os profissionais da área necessitam de conhecimentos bastante abrangentes para a execução da análise de seus processos, conhecimentos estes contábeis, jurídicos, econômicos, políticos, sociais e estruturais da administração pública.

Atualmente, mais uma necessidade vem se juntar ao arsenal de conhecimentos de que deve dispor um profissional do TCU, que é exatamente aquela que poderíamos denominar de informações mercadológicas. Os conceitos da aplicação

cada vez mais crescente de auditorias operacionais, de gestão, de resultados, de projetos e programas governamentais e de acompanhamento de processos de privatização fazem bem evidente essa carência. E, em um cenário de rápidas mudanças estruturais, como conseguir que o TCU detenha conhecimentos sempre atualizados sobre o que acontece nas instituições em geral, para melhor executar suas tarefas e, o mais importante, executá-las dentro de padrões de atualização aceitáveis? Vale lembrar que, quando se pensa em conhecimentos de mercado, não se pode ter a restrita opinião de que tal fator não é importante para a área pública. As parcerias, a globalização e as privatizações não permitem que se continue pensando assim.

Isto posto, fica claro que o TCU deve manter uma frente de atuação no sentido de propiciar a seus profissionais o acompanhamento mercadológico atualizado que se faz preciso. E isto deve ser feito de maneira independente da execução de inspeções e auditorias propriamente ditas. É preciso estar consciente dos parâmetros de análise e comparação quando surgir a necessidade dessas atividades, e não aproveitá-las para adquirir tais conhecimentos. Isto é pensar com Qualidade.

Algumas das maneiras para conseguir essa absorção de conhecimentos seriam:

- Presença de equipes de profissionais do TCU em instituições públicas, à semelhança de estágios periódicos, para elaboração de estudos operacionais, que iriam embasar, mas não se confundir, com as auditorias operacionais.
- Elaboração de estudos de *benchmarking* (comparações de estratégias mercadológicas) por parte da área técnica do TCU, coordenados pelo Instituto Serzedello Corrêa, que certamente iriam trazer motivação técnica profissional e constituiriam ótima base de dados.
- Estudos para acordos com algumas empresas privadas, para assimilação de novos conceitos de gestão, e também intercâmbio de técnicas, o que seria bastante utilizado no planejamento de auditorias operacionais e em áreas específicas, como a importante, e ainda carente no TCU, auditoria de sistemas de informação.
- Participação de profissionais da área-fim em congressos e seminários técnicos setoriais. Um exemplo disto é a presença em eventos técnicos de áreas a serem privatizadas ou com problemas estruturais, tais como telecomunicações, petróleo, saúde e educação.

5.7. Expansão da idéia do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União

Através da Portaria nº 63, de 27 de fevereiro de 1996, a Presidência do TCU aprovou o Manual de Auditoria, contendo os procedimentos técnico-operacionais a serem utilizados na realização de auditorias, inspeções e acompanhamentos.

Foi um grande passo na direção do binômio Qualidade e Capacitação, pois

foram atendidos três de seus princípios básicos: preocupação com normas, divulgação de informações e constância de propósitos.

A idéia pode, agora, ser expandida nas seguintes direções:

- Maior divulgação do Manual, para que todos os profissionais técnicos o conheçam.
- Atualização periódica planejada, com recebimento aberto de sugestões, inclusive dentro do Programa Interno de Sugestões sugerido no item 5.5.
- Inclusão de novos capítulos no Manual, contendo princípios básicos gerenciais e operacionais relativos aos aspectos de auditoria.

6. O impacto das novas tecnologias na qualidade do controle externo

Basta uma ligeira observação do funcionamento das estruturas do Mundo Moderno para detectar as inúmeras aplicações da tecnologia, principalmente dos sistemas eletrônicos de armazenamento, processamento e transporte de informações. E é difícil estabelecer limites ou prever os próximos passos para esse arsenal tecnológico.

O Tribunal de Contas da União, que tem como principal insumo de atividades exatamente as informações, que também constituem sua principal saída, não pode se furtar ao estudo e implantação de tecnologias eletrônicas destinadas ao tratamento delas.

O avanço é tão grande, e rápido, que o próprio conceito de Informática fica difícil de ser delimitado. Ainda há pouco tempo, poderíamos definir o que seria ela, bem claramente, bem como diferenciá-la das telecomunicações, dos sistemas de áudio e vídeo, dos equipamentos básicos de escritório e dos sistemas de controle industrial e comercial. Hoje, já é difícil estabelecer um nome para os equipamentos que surgem, combinando as funções que antes eram do que se pode chamar de computador, aliadas ao telefone, ao fax, à televisão quase interativa, tudo em apenas um equipamento. Que nome, e que tamanho, terá este poderoso módulo eletrônico, daqui a pouquíssimo tempo?

Em nossa discussão, o importante é tentar prever de que modo as tarefas de controle externo serão afetadas pela implantação maciça de tecnologia nas instituições. É certo que isto poderá servir como facilitador do controle, ao permitir alta velocidade, conectividade, flexibilidade e grande capacidade de armazenamento, mas também poderá criar barreiras e dificuldades.

Embora os sistemas informatizados fiquem cada vez mais conversacionais e amigáveis, trazendo mais simplicidade de uso e acesso para seus operadores e clientes, suas estruturas de retaguarda (projeto, desenvolvimento e suporte), tanto de

software (programas e sistemas) como de *hardware* (partes físicas), têm maior complexidade. Isto acarreta que as tentativas de burla ou má-fé, que objetivem fugir aos sistemas de fiscalização e controle, possam ser feitas exatamente no cerne desses sistemas.

Assim, o Tribunal de Contas da União deve ter a preocupação com os recursos tecnológicos não só como um aperfeiçoamento interno como também um fator de impacto direto em suas atribuições constitucionais. Algumas atitudes podem levar ao sucesso da instituição neste campo tão importante para que se chegue à Qualidade Total, tais como:

- Efetuar estudos sobre a coleta de informações em recursos de multimídias, tais como discos CD-ROM, bem como gerar resultados através destes mesmos meios.
- Reforçar a área de auditoria de sistemas, através de parcerias com empresas privadas de informática, participação em congressos, cursos de especialização e reforço na interação dos setores específicos atuais de informática e auditoria (Seinf e Saudi). Vale ressaltar a recente criação, nesta última área, do Serviço de Avaliação de Sistemas de administração pública.
- Intensificação do uso de computadores portáteis, com recursos de conexão a outros sistemas maiores, durante as atividades externas de inspeção e auditoria, levando à inclusão nestes trabalhos das filosofias *on-line* (conectividade) e *real-time* (apuração de informações em tempo real).
- Expansão das atividades de auditorias de sistemas, com vistas a englobar também as contratações de recursos computacionais e serviços de assistência técnica. Muitas instituições públicas fogem aos preceitos de economicidade e efetividade nesta área, levando a deficientes relações custo/benefício. Uma vez que a análise dos respectivos contratos de locação, compra e venda e de manutenção requerem conhecimentos específicos, e análise simultânea e coerente com os próprios sistemas aplicativos, é preciso desvinculá-la da análise de contratos de áreas menos complexas. Muitos gastos excessivos serão assim apurados.
- O Tribunal de Contas da União precisa estar preparado para usar todo o poderio dos recursos de conectividade de seu parque computacional aos equipamentos das entidades jurisdicionadas, para complemento de inspeções, auditorias e análise de processos.
- Os profissionais da área-fim podem ser incentivados para a assimilação do uso dos conceitos de *home-office* (trabalho na própria residência), através da conexão dos computadores portáteis de uso em serviço, ou de seus próprios equipamentos, aos sistemas do TCU. Seria uma experiência progressiva, e que inclusive já é planejada em várias empresas de grande porte, como uma tendência no futuro. As características das atividades do TCU enquadram-se nas tidas como viáveis para tais planos.

Seria interessante a criação, na estrutura da Secretaria de Informática do TCU, de um serviço de Pesquisa de Novas Tecnologias Aplicadas, que seria exa-

tamente o ponto de junção da estrutura de informática com as necessidades das secretarias técnicas, incluindo a prospecção de novas tendências que venham a modificar as bases de dados manipuladas pelo TCU.

Cabe salientar a importância do uso da tecnologia nas diretrizes estabelecidas no Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União, para o período de 1996 a 1998 (Portaria 276, de 22.08.94, da Presidência), principalmente nas seguintes:

- Cumprimento dos prazos legais para o julgamento de contas.
- Busca de níveis crescentes de integração com o controle interno.
- Divulgação adequada das ações do Tribunal.

Houve também a inclusão de uma diretriz específica, relativa à busca e implantação permanentes de novas tecnologias aplicáveis ao controle externo.

7. Estrutura organizacional do Tribunal de Contas da União e suas relações com a busca da qualidade total

Embora muitos digam que as estruturas organizacionais não são um fator dos mais importantes para a filosofia da Qualidade, pois devem ser bastante flexíveis e mutáveis, além de estarem sendo diminuídas em termos de níveis hierárquicos, a verdade é que elas exercem um importante papel.

Quando a Reengenharia encontrava-se como um conceito plenamente em voga (embora depois se tenha caracterizado como um modismo), a ênfase maior em termos de organogramas era a extinção de setores e o agrupamento de funções em núcleos que eram denominados de gerenciadores de processos. As chefias formais eram substituídas por líderes de projetos e os setores que restavam ainda como partes do organograma tinham nomes vagos que tentavam sintetizar atividades abrangentes demais. Assim, tínhamos denominações como planejamento e análise de serviços, infra-estrutura logística, avaliação de resultados e outros que cabiam bem a processos, mas não a núcleos organizacionais propriamente ditos. Talvez esta tenha sido uma das causas da queda de prestígio da filosofia da Reengenharia.

Da mesma forma que, conforme visto ao longo do trabalho, o importante não é a simples implantação de bruscos programas de Qualidade Total, e sim a assimilação progressiva de seus conceitos pela organização, também não se deve pensar em sumárias reduções de estruturas organizacionais para se chegar a essa Qualidade. O bom senso deve ser a regra maior.

Uma vez que a motivação pessoal e o envolvimento total de cada funcionário devem ser um dos pilares para a Qualidade, é importante que este funcionário se

sinta participante da estrutura em que está colocado, e isto inclui saber quais as exatas atribuições de seu setor. Por isto, nomes vagos ou indeterminados podem levá-lo a não saber exatamente, podemos dizer, qual a camisa a vestir. E, mais ainda, um organograma vago e impreciso pode esconder duplicidades, omissões e partes ociosas, casos que ficarão muito difíceis de detectar.

Daí, podemos concluir que o mais importante é, em termos de Qualidade Estrutural:

- Capacitar os profissionais para eficiente execução das atividades a eles atribuídas.
- Estudar os processos importantes para se atingir a missão da organização.
- Agrupar esses processos por afinidade.
- Criar setores com nomes bem definidos que reflitam as áreas de afinidade de processos, sem o medo de manter denominações tradicionais, mas que venham mantendo bons resultados.
- Atribuir responsabilidades formais a chefias também bem definidas

O Tribunal de Contas da União reformulou recentemente sua estrutura organizacional, com bons resultados, em termos gerais. Vale acrescentar alguns comentários, no sentido do Programa de Qualidade e Capacitação proposto neste trabalho:

Na estrutura da Seinf (Secretaria de Informática), poderiam ser criados:

- O Serviço de Pesquisa de Novas Tecnologias Aplicadas, sugerido no Capítulo 6.
- O Serviço de Administração de *Hardware*, para gerenciar contratação de recursos e atividades de manutenção, incluindo a infra-estrutura física de redes. A diversidade de fornecedores é, atualmente, grande e se faz necessário um acompanhamento eficiente de chamados técnicos, instalações, remanejamentos, conexões e testes de equipamentos sob licitação.

Na Segedam (Secretaria-geral de Administração), as mudanças efetuadas conseguiram refletir as subdivisões de atividades de apoio administrativo, que antes ficavam concentradas em setores abrangentes demais.

Um passo que poderia ser agora estudado é o de criação de núcleos de digitação de documentos técnicos, acessíveis por várias unidades técnicas. Isto iria equalizar as cargas de trabalho dos serviços de administração dessas unidades e facilitar o trabalho dos profissionais da área-fim, que embora utilizem os microcomputadores de seus setores para digitação de relatórios e pareceres, perdem às vezes tempo excessivo nessas tarefas de acabamento. Outras vantagens seriam a padronização de formatos, os cuidados com cópias de segurança e a maior disponibilidade de microcomputadores.

A SGS (Secretaria-Geral das Sessões), a Secoi (Secretaria de Controle In-

terno), a Seplom (Secretaria de Planejamento, Organização e Métodos) e a Secretaria da Presidência ficaram com suas estruturas adequadas após as mudanças e não há modificações a fazer que causem impacto à Qualidade das atividades da área-fim.

No tocante à Seplom, com vistas ao Programa de Qualidade e Capacitação, talvez fosse interessante transformá-la em Secretaria de Planejamento e Qualidade (Seplaq) e elevá-la à subordinação à Presidência, pois a implantação da Qualidade deve vir da Alta Administração (princípio básico).

Na Arint (Assessoria de Relações Internacionais), poderia ser criado o Serviço de Relações com Mercosul, destinado a estudar o posicionamento do TCU junto a entidades fiscalizadoras superiores dos países que compõem esta comunidade. É certo que a possibilidade de criação de uma entidade de controle externo para todo o Mercosul absorverá uma carga de trabalho que iria causar problemas se distribuída pelos demais serviços da Arint. Isto pode ser comprovado pela observação dos trâmites similares ocorridos na União Européia.

As modificações feitas na Saudi (Secretaria de Auditoria e Inspeções) trouxeram uma boa novidade, que foi a substituição da simples numeração de suas divisões técnicas (primeira, segunda e terceira) por denominações que delimitaram suas áreas de trabalho, ou seja:

Informações para planejamento e execução de auditoria.

Licitações, contratos, convênios, obras e meio ambiente.

Normas e procedimentos de auditoria e programas de governo.

Subordinados a estas divisões, foram criados serviços também com nomes que definem bem suas atribuições, e que procuram abranger áreas recentes de auditoria, o que mostra que a estrutura organizacional pode, e deve, acompanhar mudanças de cenário.

São eles:

Informações para auditoria.

Avaliação de sistemas da administração pública.

Licitações, contratos e convênios.

Obras e meio ambiente.

Normas e procedimentos de auditoria.

Programas de governo.

O que poderia agora ser feito, na Saudi, de acordo com o sugerido no item 5.6 anterior, seria a criação de um Serviço de Estudos Comparativos de Gestão e

Mercados, subordinado à Divisão de Informações para Planejamento e Execução de Auditorias. Este setor seria o responsável pela coordenação dos estudos de benchmarking e acompanhamento de cenários mercadológicos, os quais embasariam a realização de auditorias operacionais, de gestão, de programas de governo e também o acompanhamento de processos de privatização.

Uma modificação que poderia ser estudada, dentro do espírito de envolvimento para a Qualidade, seria a troca das denominações simplesmente numéricas das Secretarias de Controle Externo baseadas em Brasília. São designadas por 1ª a 10ª Secex, mas poderiam ter seus nomes atribuídos pela afinidade de suas clientelas e tarefas, após um talvez necessário remanejamento. Isto, como dissemos, pode trazer maior motivação, especialização e também maior facilidade de análise e acompanhamento da estrutura organizacional.

O atual Grupo de Trabalho de Privatizações, ligado à 9ª Secretaria de Controle Externo, poderia ser transformado em Divisão de Programas de Privatização e Contratos de Gestão, ainda ligada à mesma secretaria ou talvez à Saudi. Isto seria interessante dada a inevitável continuidade por médio, e talvez longo, prazo do Programa de Privatização do Governo Federal. Mesmo que, posteriormente, ocorra uma diminuição de casos de privatização, restará ainda o acompanhamento de contratos e gestão que fatalmente serão aplicados às entidades que não puderem ser privatizadas.

É importante, também, que o Serviço de Programas de Governo da Saudi seja também o designado para acompanhamento não só de programas formais, mas também planos que acarretem mudanças em vários setores, tais como o atual Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no âmbito da Câmara da Reforma do Estado e do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Mare. Planos deste tipo podem, e devem, merecer auditorias operacionais integradas.

8. Planejamento Estratégico no TCU e Qualidade

A Administração Estratégica é uma filosofia das mais aceitas atualmente para estudo dos problemas de gestão, e poderia ser definida como uma administração prospectiva e proativa, estruturada e sistêmica, que consolida um conjunto de princípios, normais e tecnologias que têm por objetivo harmonizar os aspectos estruturais (visíveis), não estruturais (invisíveis) e estruturantes da organização. Precisa estar perfeitamente adequada ao contexto ambiental ao qual pertence essa organização, e considerar pontos fortes e fracos para aproveitar oportunidades e evitar ameaças.

A decisão pela adoção do modelo de Administração Estratégica é de responsabilidade da alta administração, porém o seu sucesso dependerá essencialmente da participação e comprometimento de todo o corpo funcional.

Os aspectos estruturais, não estruturais e estruturantes, que são os alvos da Administração Estratégica, podem ser divididos em:

- Estruturais: organograma e recursos.
- Não estruturais: cultura, valores, ambiente e motivações.
- Estruturantes: objetivos, decisões, gerência, treinamento, planejamento, controle e normas.

É importante observar, desde já, que o enfoque maior, no caso do Tribunal de Contas da União, deve ser voltado para os aspectos estruturantes, o que irá ressaltar o aspecto do Planejamento Estratégico.

8.1. Conceitos gerais de Planejamento Estratégico.

É uma metodologia gerencial que antecederia os planejamentos tático e operacional. Estes últimos são refeitos com frequência bem maior que o estratégico, que se destinaria a prever os rumos da organização por um período de dois, três e às vezes cinco anos. Uma vez que as transformações de cenários ocorrem com profundidade e rapidez cada vez maiores, torna-se evidente a importância de um bom Planejamento Estratégico, bem como surgem dificuldades de se conseguir isto com sucesso.

As suas principais fases seriam:

Diagnóstico estratégico (como e onde posiciona-se a organização).

Identificação de expectativas.

Análise externa.

Análise interna.

Análise dos concorrentes.

Missão da organização (Para onde ela deseja ir).

Estabelecimento da Missão da organização.

Estruturação de cenários estratégicos.

Estabelecimento da postura estratégica.

Estabelecimento das macroestratégias e macropolíticas.

Instrumentos prescritivos e quantitativos (o que, e como, deve ser feito, sem descer a níveis táticos ou operacionais).

Estabelecimento de objetivos, desafios e metas.

Estabelecimento de estratégias e políticas funcionais.

Planos de ação, programas e projetos.

Controle e avaliação.

Parametrização.

Mensuração.

Comparação e análise.

Ação corretiva.

8.2. Principais erros na implementação do Planejamento Estratégico

a) Montar uma estrutura específica para o Planejamento Estratégico.

A criação dessa estrutura poderá favorecer uma visão de ilha. Com o tempo, as estruturas definitivas tendem a constituir feudos de poder e a cristalizar culturas e valores, privilegiando visões fragmentadas e fora de um contexto organizacional.

Os grupos de trabalho multidisciplinares, transitórios, podem assegurar visão mais aberta, sendo que um rodízio de participantes trará variedade de idéias e mais criatividade.

b) Esperar grandes e rápidos resultados.

O Planejamento Estratégico é um processo contínuo, abrangente e participativo, com resultados a médio e longo prazos.

c) Acreditar que o sucesso atual dispensa o uso do Planejamento Estratégico.

É uma falácia, facilmente derrubada pelas mutações de cenários, cada vez mais drásticas.

d) Copiar o Planejamento Estratégico de outra organização.

Estruturas, cultura, valores, pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, tudo isto é diferente entre empresas.

e) Não considerar a necessidade de posturas gerenciais adequadas.

É necessário um reposicionamento de pensamentos, instrumentos e técnicas de gestão por parte de ocupantes de postos de chefia nas organizações que adotem o Planejamento Estratégico, seja através de mudança pessoal ou através de Educa-

ção Gerencial (Programas de treinamento).

f) Derivar para questões tático-operacionais.

Isto ocorre quando é atribuída a um grupo de técnicos a responsabilidade de elaborar um Planejamento Estratégico sem, antes, prepará-los para o Pensamento Estratégico. Sua contribuição pode ser importante, desde que com preparação prévia.

g) Ignorar os focos de resistência na organização.

Será uma oportunidade perdida de lidar com os bloqueios culturais.

h) Desconsiderar os aspectos intuitivos do Planejamento Estratégico.

São fatores que podem ser bastante úteis, principalmente na previsão de cenários.

i) Não oferecer o processo à participação e comprometimento.

Embora o Planejamento Estratégico deva partir da alta administração, sua elaboração deve ser aberta a todos os setores, para assimilação, disseminação e aplicação realmente eficazes, quando da implementação.

j) Trabalhar com passionalidade ou pessoalidade na formulação do Planejamento Estratégico.

Deve ser seguido um processo bastante profissional, técnico, embasado e discutido para evitar julgamentos e planos tendenciosos.

k) Permitir lentidão e descontinuidade no processo.

Embora o Planejamento Estratégico deva ser progressivo e contínuo, não pode haver excessiva demora na sua implementação, para evitar falhas nos cenários previstos, nem paradas na execução, para não prejudicar a conscientização das pessoas da organização.

8.3. Relações entre Planejamento Estratégico e Qualidade

Seria impossível pensar em implantar uma filosofia de Qualidade em uma organização sem ter um pensamento estratégico e, em consequência, um Planejamento Estratégico.

Por definição, Qualidade é uma jornada sem fim. Assim, os planos a médio e longo prazos, oriundos do Planejamento Estratégico, são perfeitamente adequa-

dos a ela.

A Qualidade torna a organização competitiva, o que é uma das premissas básicas do Planejamento Estratégico, sendo que ambos também dependem de um processo educacional duradouro e também de apoio da alta administração e do envolvimento de todos os funcionários. As avaliações em tempo real são também exigências para as duas abordagens.

A boa disseminação de informações é pré-requisito para ambos os planos, o de Qualidade e o Estratégico, podendo ser até conjunta e compatibilizada.

8.4. O Plano Estratégico do TCU (1996/1998) e suas transformações para a Qualidade

Analisando o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União, instituído pela Portaria nº 276, de 22.08.94, na versão apresentada em 23 de janeiro de 1996 (BTCU nº 11/96, edição especial), podemos fazer as seguintes observações:

Os três objetivos gerais apresentados no Plano (cumprir integralmente as competências constitucionais e legais cometidas ao Tribunal; elevar, de forma significativa, os níveis de eficiência e eficácia das atividades do controle externo; difundir e consolidar a importância do controle externo) poderiam ser incorporados à Missão Institucional apresentada no Plano, a qual passaria a ter a seguinte redação:

“Exercer, em auxílio ao Congresso Nacional, o controle externo da administração pública Federal e dos recursos públicos federais, zelando pela legalidade e legitimidade, bem como pela eficiência, eficácia e economicidade no uso desses recursos, através do cumprimento integral das competências constitucionais e legais cometidas ao Tribunal”.

Os outros dois objetivos, elevação de eficiência e eficácia do controle e o reforço de sua importância, são inerentes à própria existência e função do Tribunal de Contas da União, e não necessitariam de formalização no Plano Estratégico.

Vale ressaltar que a própria denominação de objetivos é mais característica de Plano Tático. É mais adequado, no Plano Estratégico, reforçar os conceitos da Missão.

Quanto às diretrizes para 1996/1998, listadas abaixo, são válidas as modificações apresentadas logo adiante:

Cumprimento dos prazos legais para o julgamento das contas.

Concentração dos esforços de auditoria e inspeções em órgãos/ unidades/ programas com significativo volume de recursos públicos.

Atendimento ao Congresso Nacional de forma eficaz, completa e tempestiva.

Busca de níveis crescentes de integração com o controle interno.

Compatibilização das ações à disponibilidade de recursos.

Manutenção da qualificação do corpo técnico do Tribunal.

Garantia da adequada disponibilidade e distribuição da sua força de trabalho.

Divulgação adequada das ações do Tribunal.

Garantia do cumprimento das decisões do Tribunal.

Busca e implantação permanentes de novas tecnologias aplicáveis ao controle externo.

Com vistas a um Programa de Qualidade e Capacitação no TCU, alvo deste trabalho, poderiam ser feitas nas diretrizes duas modificações:

Retirada da diretriz referente à compatibilização das ações à disponibilidade de recursos, que é uma diretriz constante para qualquer organização, independente de períodos e inclusão de nova diretriz, com a seguinte redação:

“Adoção da filosofia da Qualidade nas ações do Tribunal, progressiva e continuamente”.

Alteração na redação da diretriz referente à manutenção da qualificação do corpo técnico do Tribunal para melhoria constante na capacitação do corpo técnico do Tribunal, preparando-o sempre para novos desafios.

Assim, as diretrizes estratégicas, que têm importância capital e são norteadoras de todos os esforços para o Plano Estratégico, estariam mais adequadas à Qualidade, e sua busca no triênio 1996/1998.

É claro que estas mudanças que parecem pequenas, como são feitas nas diretrizes estratégicas, acarretarão uma série de modificações.

8.5. Uma lista de verificações para acompanhamento de um Plano Estratégico

A verificação do andamento de um Plano Estratégico é indispensável e falhas neste ponto podem acarretar demora na implantação, falta de aperfeiçoamento, ações desconexas e até mesmo o descrédito do Plano e sua destruição.

Uma lista de verificações conduzida pelos grupos de coordenação do Plano, como a seguinte, pode ser bastante útil:

O pessoal envolvido no PE (Planejamento Estratégico) está capacitado a lidar com o assunto?

A quantidade de pessoas envolvidas está compatível com os resultados obtidos?

- Há controle e quantificação de custos em todas as fases do PE?
- Há envolvimento, comprometimento e senso comum em torno do PE?
- As decisões são tomadas à luz do PE?
- As ações previstas definem responsáveis e prazos?
- Há grupos com capacitação para elaboração de cenários?
- Há correta divulgação do PE e seu andamento?
- O material de pesquisa está organizado e acessível?
- Os funcionários conhecem o impacto e o resultado das decisões tomadas?
- Os sistemas de informações estratégicas são adequados e são desenvolvidos em tempo hábil?
- O estilo gerencial é compatível com as bases de PE?
- São exercitados e valorizados os papéis de educador e agente de mudanças?
- Há predominância de ações proativas sobre as reativas?
- Há estímulo para novas idéias?
- O trabalho em equipe é valorizado?
- Existe crença na ação de planejamento?
- Predomina a cooperação em lugar da competição?
- A motivação do corpo de funcionários é forte, e incentivada?
- As reuniões de trabalho são produtivas?
- As questões do PE são tratadas segundo a ótica relacional, considerando todo o composto organizacional, interno e externo?
- O PE limita-se realmente a questões estratégicas, não invadindo os planos tático e operacional?
- Na análise do ambiente externo, as oportunidades e as ameaças são apontadas de forma clara e de fato se identificam com a realidade da organização?
- Na análise do ambiente interno, os pontos fracos, fortes e neutros têm sido apontados de forma realista, sem paixões ou visões míopes?
- A missão da organização foi definida de forma abrangente e satisfaz necessidades externas e não as internas?
- A avaliação tem sido uma constante no PE?
- As definições do PE evitam falsas expectativas?
- Há preocupação quanto à descontinuidade administrativa do PE, em caso de mudan-

ças na alta direção?

O PE definido observa a capacitação e recursos da organização?

São observadas a escala de valores e a aceitabilidade dos dirigentes, gerência média e pessoal de execução?

São consideradas a cultura organizacional e as limitações impostas por ela?

O PE definido envolve grau aceitável de riscos financeiros, econômicos, políticos e sociais?

Os princípios da Qualidade têm sido considerados em todo o processo de PE?

Eventuais problemas têm sido imediatamente apontados e corrigidos a tempo?

Em decorrência do PE, a organização tem procurado outras formas de atuação, valendo-se, por exemplo, de alianças corporativas?

O PE é revisto com a freqüência certa?

Existe *marketing* interno de valorização das idéias do PE?

Os prazos definidos são viáveis?

Existe correlação entre os pontos fortes e fracos da organização com as oportunidades e ameaças ambientais?

Os gestores do PE estão capacitados em termos técnicos, políticos, administrativos e interpessoais para conduzi-lo?

No grupo gestor, a mentalidade é mais proativa que reativa ou inerte?

As questões de conflito são transformadas em oportunidades de criatividade e saber?

Há crença nos resultados e ações claras de democratização das relações de trabalho?

As coordenações favorecem as tentativas de melhoria, o amadurecimento grupal e a continuidade do PE?

Identifica-se, claramente, o Pensamento Estratégico na organização?

9. Um projeto de programa de qualidade e capacitação aplicado ao Tribunal de Contas da União

A partir do que foi apresentado até aqui chegaremos neste capítulo a um projeto do que seria o esboço inicial de um Programa de Qualidade e Capacitação para o TCU.

9.1. *Idéias básicas*

É importante ressaltar, mais uma vez, que a proposta básica do trabalho não é a implantação de um Programa de Qualidade Total, nos moldes formais, no TCU. A idéia é semear os conceitos de Qualidade progressivamente, através de um Programa Contínuo de Qualidade e Capacitação não necessariamente estabelecido como um bloco único. Este programa seria coordenado por um grupo determinado pela Alta Administração, podendo ser talvez o mesmo grupo que acompanha o Plano Estratégico.

A filosofia básica do Plano seria a de Auditar para a Qualidade, o que deixaria claro a interação com a Missão de controle externo do Tribunal, que teria então acrescentada de modo implícito a função catalisadora da Qualidade nas instituições públicas, a partir de sua própria filosofia de Qualidade Contínua interna.

Este conceito seria bem mais abrangente que o de Auditoria de Qualidade, mais voltado à verificação em organizações industriais e de serviços, ou o de Auditoria com Qualidade, que estaria restrito a executar processos de fiscalização com Qualidade.

O projeto básico começa por prever quais as etapas necessárias para a implantação do Decálogo de Qualidade do TCU, apresentado no capítulo 2, passa pelas etapas necessárias para que se chegue aos resultados sugeridos nos capítulos 5 a 8 e chega a uma possível relação do Plano proposto com as normas ISO aplicadas à Qualidade Total, incluindo a consideração de uma possível norma similar às ISO para aplicação no TCU, embasando o Plano de Qualidade e Capacitação.

O projeto inclui também comentários sobre a influência dos conceitos de Qualidade nas novas vertentes de auditoria do TCU, como as de programas de saúde, de meio ambiente, de projetos e programas governamentais e de educação, finalizando com efeitos do Programa na Missão do TCU.

9.2. *Etapas do Programa de Qualidade e Capacitação do TCU*

Conscientização para a filosofia de Qualidade, em todo o Tribunal, através da disseminação do Decálogo da Qualidade no TCU.

Criação da Comissão de Qualidade.

Estabelecimento dos novos paradigmas do TCU.

Implantação das idéias de aprimoramento da Qualidade Pessoal no TCU, conforme visto no capítulo 5.

Inserção dos novos anseios do Tribunal referentes a mudanças de legislação (fator crítico de sucesso para real obtenção de Qualidade na instituição) no Programa. Isto poderia ser coordenado pela inclusão da Assessoria de Relações Parlamentares na Comissão de Qualidade.

Alterações no Plano Estratégico, conforme exposto no capítulo 8, para compatibilizá-lo com o cronograma previsto.

Ajuste da estrutura organizacional, incluindo as sugestões do capítulo 7.

Estudo de uma estratégia de fortalecimento da imagem externa do TCU, aproveitando os anseios da sociedade brasileira por uma Administração Pública Federal mais eficiente e correta.

Pesquisa de novos métodos de medição de Qualidade, tanto de trabalho interno (cargas de trabalho, tempos de trâmite, horas de esforço, etc.) como de resultados externos (relação custo/benefício, economia gerada, retorno de desvios e outros).

Trabalho conjunto com instituições públicas e privadas no sentido de elaborar Normas de Qualidade, similares às ISO de uso mundial, para aplicação às áreas críticas de gestão governamental, tais como educação, saúde, obras públicas, ecologia, agricultura e reforma agrária. Isto iria facilitar bastante o trabalho do Tribunal, dentro de técnicas modernas, repercutindo também no conceito deste junto ao governo, povo e meio acadêmico.

É importante salientar que não houve aqui a preocupação específica com prazos, com a duração das etapas e do Programa como um todo, uma vez que a Comissão de Qualidade tem isto como uma de suas atribuições básicas, adequando recursos a planos e cronogramas.

Também não ocorreu referência à implantação da estrutura tecnológica de informação, pelo fato de que esta já teve seu início deflagrado, estando na dependência de recursos financeiros, treinamento e infra-estrutura de instalações. Vale lembrar, porém, que existem vários pontos de tangência entre a tecnologia e alguns pontos das etapas apresentadas, como no que se refere a estruturas organizacionais e medição da Qualidade, conforme comentado ao longo deste trabalho.

9.3. A busca de normas de Qualidade aplicadas ao Controle Externo e a possibilidade de similaridade com a série ISO 9000

As conhecidas normas da série ISO 9000 são publicadas pela *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Normas), uma federação mundial de organismos nacionais de padrões. A tarefa de preparação de padrões internacionais é habitualmente realizada por comitês técnicos da ISO. Todo membro interessado em um tópico para o qual um comitê já foi estabelecido tem direito de ser nele representado. Organizações internacionais, governamentais ou não, em ligação com a ISO, participam do trabalho.

É perfeitamente possível, para o TCU, pensar em duas frentes de trabalho na área de normas de certificação de Qualidade:

- atuar, além de suas interações com entidades fiscalizadoras superiores internacionais, junto à ISO para estudos de normas correlatas ao controle externo.

- pesquisa de conjuntos de normas a serem emitidas pelo próprio TCU para aplicação em seus planos de Qualidade Interna, bem como na verificação da Qualidade nas entidades jurisdicionadas.

Vale lembrar que, no Brasil, o acompanhamento das normas ISO é efetuado pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) e Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial).

A divisão básica das normas da série ISO 9000 pode ser feita da seguinte maneira:

Modelos de conformidade.

ISO 9001 : Sistema de Qualidade - Modelo para garantia da qualidade em projeto, desenvolvimento, produção, instalação e serviços associados.

ISO 9002 : Sistema de Qualidade - Modelo para garantia da qualidade em produção, instalação e serviços associados (quando já existem projeto e desenvolvimento prontos).

ISO 9003 : Sistema de Qualidade - Modelo para garantia da qualidade em inspeção e ensaios finais.

B. Guias/ Menus (Gestão e Garantia da Qualidade).

ISO 9000-1 : Diretrizes para seleção e uso de normas.

ISO 9000-2 : Diretrizes genéricas para aplicação.

ISO 9000-3 : Diretrizes para desenvolvimento, suprimento e manutenção de *software*.

ISO 9000-4 : Aplicação de gerenciamento de interdependências de fornecimento.

ISO 9004-1 : Diretrizes gerais para elementos do sistema de qualidade.

ISO 9004-2 : Diretrizes para serviços.

ISO 9004-3 : Diretrizes para materiais processados.

ISO 9004-4 : Diretrizes para melhoria da qualidade.

ISO 9004-5 : Diretrizes para planos de qualidade.

ISO 9004-6 : Garantia da Qualidade para gestão de projeto.

ISO 9004-7 : Gerenciamento da configuração.

ISO 9004-8 : Gestão da Qualidade e suas relações com as práticas gerais de gestão.

ISO 10011-1 : Auditoria de Sistemas de Qualidade: parte básica.

ISO 10011-2 : Auditoria de Sistemas de Qualidade: critérios de qualificação de auditores de Sistema de Qualidade.

ISO 10011-3 : Auditoria de Sistemas de Qualidade: gestão de programas de auditoria.

ISO 10012-1 : Garantia de Qualidade para equipamento de medição: comprovação metrológica para equipamento de medição.

ISO 10012-2 : Garantia de Qualidade para equipamento de medição: controle do processo de medição.

ISO 10013 : Diretrizes para desenvolvimento de manuais da Qualidade.

ISO 10014 : Efeitos econômicos da Qualidade.

ISO 10015 : Educação e Treinamento.

ISO 10016 : Registros de inspeções e testes do produto.

ISO 8402 : Terminologia.

Outras normas, como a ISO 14000 (conservação do meio ambiente) e a ISO 18000 (segurança no trabalho), estão em fase de elaboração.

É claro que um estudo detalhado de cada uma das normas foge ao escopo e porte deste trabalho, sendo dois os objetivos principais no momento:

- Mostrar que, embora sejam dirigidas principalmente às áreas industriais, as normas ISO podem servir de base inicial e comparativa a estudos para elaboração de normas similares aplicadas ao controle externo.

- O Tribunal de Contas da União pode coordenar um processo de Qualidade na área pública, com alicerces na aplicação de um conjunto de normas a ser elaborado, que acrescente um envoltório de gestão moderna à aplicação de legislações específicas e critérios gerais de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

É possível identificar, como normas mais adequadas a servir de base comparativa a estudos desses tipos, as seguintes, dentre as da série ISO:

9002

9003

9000-1

9000-2

9004-1

9004-2

9004-4

9004-5

9004-8

10011-1

10011-2

10011-3

10013

10014

10015

10016

Para exemplificar como as normas têm viabilidade de conversão para uso em um possível Programa de Qualidade no TCU, vale apresentar a divisão básica dos 20 requisitos que são descritos na norma ISO 9002:

Responsabilidade da Alta Administração.

Sistema da Qualidade.

Análise crítica de contratos.

Controle de projeto.

Controle de documentos e de dados.

Processos de aquisição.

Controle de produtos fornecidos pelo cliente.

Identificação e rastreabilidade do produto.

Controle de processo.

Inspeção e ensaios.

Controle de equipamentos.

Situação de inspeção e ensaios.

Controle de produto não-conforme.

Ação corretiva e ação preventiva.

Manuseio, armazenamento, embalagem, preservação e entrega.

Controle de registros da Qualidade.

Auditorias internas da Qualidade.

Treinamento.

Serviços associados.

Técnicas estatísticas.

Verifica-se que, fazendo as translações necessárias, é possível chegar a uma norma aplicável à Missão do TCU. Algumas dessas interpretações são:

Rastreabilidade do produto como sendo o acompanhamento de decisões.

Produto sendo caracterizado como inspeções, auditorias, pareceres, relatórios e fiscalizações.

Manuseio, armazenamento, embalagem, preservação e entrega comparadas às partes de um sistema tecnológico de coleta e disseminação de informações.

Controle de produtos fornecidos pelo cliente interpretado como as relações com os órgãos de controle interno.

9.4. Novas vertentes de auditoria e suas relações com Qualidade

O Tribunal de Contas da União, após a expansão de sua missão constitucional, em 1988, deparou-se com a necessidade de desenvolver novas frentes de auditoria, em áreas novas e também com novos enfoques, o que aumentou bastante a necessidade de fortalecer a capacitação de seus profissionais. Todas as áreas a serem estudadas para adoção de técnicas de auditoria adequadas têm implícita a noção de Qualidade Social, ou seja, precisam ter um direcionamento voltado para o atendimento de necessidades e expectativas do cliente maior, a sociedade.

Assim, fica clara a adequação de um programa como o proposto, de Qualidade e Capacitação, também nessas novas vertentes.

9.4.1. Auditoria de meio ambiente

A inclusão deste tema como aspecto central do XV Congresso da Intosai, em 1995, no Egito, mostra bem sua importância para as atividades típicas do TCU. O capítulo especial que o meio ambiente merece na Constituição de 1988 também reforça a necessidade de atuação do Tribunal nesta área, que também já tem considerável legislação ordinária a ser verificada.

Atos internacionais com força de lei acrescentam mais um fator que inclui a auditoria ambiental nas atividades do TCU. Entre esses atos, podemos citar o Tratado da Antártida (1959), o Tratado de Cooperação Amazônica (1978), a Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio (1985) e a Declaração do Rio

(Eco 92).

Projetos de cooperação técnica internacional têm sido efetuados para capacitação do TCU, dentre os quais podemos citar os conduzidos com a *Overseas Development Agency*, do Reino Unido e com a Auditoria Geral da Noruega, bem os de nível nacional, ressaltando-se o recente com a Universidade do Meio Ambiente, do Paraná.

Os aspectos de Qualidade tornaram-se palpáveis a partir de uma análise das recomendações do XV Intosai, citado anteriormente. Quando há referência aos aspectos financeiros, legais e de desempenho a serem incluídos na auditoria ambiental, configurando o que se denominaria Contabilidade Ambiental (custos, prejuízos e benefícios), verifica-se que pode existir uma medição de Qualidade, o que atende um de seus princípios básicos. A rejeição de erros ambientais, a ser considerada nos projetos e programas governamentais, também é um aspecto de Qualidade Total, importante na medida em que pequenos impactos podem causar grandes efeitos a curto, médio ou longo prazos.

9.4.2. Auditoria de Privatização

É conceito comum entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores o controle de privatização desde o início de cada processo até a fase posterior à passagem de controle.

O conceito de Qualidade Contínua no sentido da importância do cliente Sociedade fica patente quando se observa os importantes aspectos a serem abordados pelo Tribunal de Contas da União, tais como:

Inclusão das empresas no processo de privatização (aspectos administrativos).

Reestruturação das empresas, antes da venda, principalmente no que se refere à venda de ativos, saneamento de passivos, absorção de dívidas pelo Estado e custo de programas de redução de pessoal.

Aspectos operacionais da venda: planejamento do processo, contratação de consultores e execução dos respectivos contratos, fixação do preço referencial de transferência, processo de adjudicação e recebimento dos recursos provenientes da privatização.

Utilização dos recursos obtidos no processo de privatização.

Cumprimento de compromissos contratuais.

Regulação, no sentido do cumprimento dos objetivos de bem comum e melhoria da Qualidade dos serviços a preços razoáveis.

9.4.3. Auditorias para avaliação de projetos e programas governamentais

É, talvez, a área em que a necessidade de aplicação de parâmetros de Qualidade Total fique mais evidente, tanto na função de medição como nas funções de orientação e disseminação de Qualidade na esfera pública.

As principais etapas a serem cumpridas pelo TCU nesta frente de auditoria são:

Estimar a efetividade, propriedade, viabilidade e relevância de um novo programa ou de programa já em execução.

Avaliar resultados de programas.

Identificar fatores de limitação de desempenho.

Determinar áreas potenciais de duplicidade ou conflito entre programas, ou de complementação, para racionalizar custos e recursos.

Aprimorar os sistemas de controle (medição, acompanhamento e relatórios) de programas governamentais.

Além dessa estreita relação com a Qualidade, enfoque maior deste trabalho, observa-se que esta é também uma das áreas que canaliza maiores esforços de capacitação profissional, atualmente, no TCU.

Vale ressaltar a grande importância da avaliação dos programas relativos às áreas de Educação e Saúde e, mais uma vez, sua estreita relação com a Qualidade, mais especificamente a Qualidade Social.

9.4.4. Auditorias de Obras

Uma vez que a Qualidade Total tem maior aplicação atual exatamente em organizações industriais, fica evidente que a fiscalização de obras com fins de verificação de correto uso de recursos alocados necessariamente tem que passar pela observação da Qualidade de insumos oriundos de fornecedores que usam os conceitos dessa Qualidade Total.

A assimilação, pelos quadros profissionais do TCU, do Programa de Qualidade e suas orientações básicas, tornará certamente mais fácil a coleta de informações e a elaboração de estudos na área de Auditoria de obras.

9.4.5. Auditoria de Sistemas

Vimos, ao sugerir o Decálogo de Qualidade para o TCU, que a tecnologia é

uma das maiores aliadas das tarefas do Controle Externo.

Esse aspecto de uso de recursos tecnológicos de informação como fator crítico de sucesso fica mais evidente quando se pensa em auditoria via sistemas informatizados.

Porém, quando se torna, como atualmente, necessária a auditoria de sistemas de controle interno, em que é necessária a capacitação em uma área complexa, aparece com intensidade a importância do perfeito entendimento da colocação da tecnologia no Sistema de Qualidade. Isto só é possível quando é conhecida, e usada, a Qualidade como um todo, o que traça conseqüentemente um dos caminhos a serem trilhados pelo TCU em seu Programa de Qualidade e Capacitação.

9.4.6. Auditoria no âmbito de Mercosul

A idéia de globalização conduz quase imediatamente à idéia de Qualidade, uma vez que para existir competitividade seus conceitos têm que ser aplicados. Assim, a eficaz execução do controle público dos blocos econômicos que estão se formando tem que ser pautada pela consideração da Qualidade. Essas associações têm personalidade jurídica própria e recebem dotações orçamentárias vindas dos países-membros, estando sujeitas, então, ao controle das Entidades Fiscalizadas Superiores.

No caso do Tribunal de Contas da União, o Mercosul vem merecendo intenso planejamento de atuação que deve, é claro, ser feito dentro do Programa de Qualidade e Capacitação proposto, envolvendo principalmente:

Harmonização de legislação.

Controle das operações de câmbio.

Avaliação de desempenho das aduanas.

Impactos resultantes da queda de arrecadação do Imposto de Importação.

Fiscalização do orçamento (aplicação de recursos brasileiros)

Acompanhamento das atividades da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, cujo regulamento prevê que será criado um Parlamento do Mercosul, a exemplo dos Parlamentos Andino e Europeu. Isto mostra o caminho no sentido de criação de organismos supranacionais no Mercosul, e até de um órgão de controle externo comunitário, nos moldes do Tribunal de Contas Europeu. O conhecimento das experiências desenvolvidas por este último é estratégico, e vem merecendo ações de capacitação por parte do TCU.

Assim, a cooperação internacional, como neste caso, torna-se poderosa ferramenta para a preparação de profissionais da área-fim e para a implementação de novas técnicas de auditoria e avaliação, tudo podendo ser enquadrado no Programa

de Qualidade e Capacitação, e reforçando cada vez mais sua importância.

9.5. Os efeitos do Programa de Qualidade e Capacitação na Missão do TCU

A Missão Institucional do TCU prevista no seu Plano Estratégico deriva do artigo 71 da Constituição Federal:

“Exercer, em auxílio ao Congresso Nacional, o controle externo da administração pública federal e dos recursos públicos federais, zelando pela legalidade e legitimidade, bem como pela eficiência, eficácia e economicidade no uso desses recursos”.

Observa-se facilmente que todos os parâmetros buscados na atividade de controle externo do TCU têm direta relação com os preceitos da Qualidade expostos até aqui.

A legalidade, que seria o fator que menos seria afetado por mudanças de técnicas de gestão, e no qual o TCU teria menos dificuldades de acompanhamento, tem mesmo assim ligação com os conceitos de adequação a normas previstas nos sistemas de Qualidade Total.

A legitimidade pode ser entendida exatamente como o atendimento a expectativas de clientes, que no caso do TCU são a Sociedade, o Congresso e as entidades jurisdicionadas.

Eficiência, eficácia e economicidade só podem ser encontrados onde possam ser aplicados os princípios de Qualidade referentes à constância de propósitos, ao aperfeiçoamento contínuo, à gerência de processos, à garantia de Qualidade e à rejeição de erros.

Assim, fica bem clara a validade de, a partir da Missão do Tribunal de Contas da União, nele aplicar um Programa de Qualidade e Capacitação Contínuo, cujas bases gerais foram apresentadas.

10. Conclusões

A Qualidade Total não é um modismo, estigma que marcou tantas outras metodologias de gestão que surgiram e desapareceram em ciclos de mudança que causaram dúvidas e até mesmo certa perplexidade. Veio para ficar, o que se prova pela consistência histórica de seus estudos e pela sua aplicação prática nas mais diversas organizações de um grande número de países.

E sua implantação não pode ficar restrita às instituições privadas industriais, comerciais ou de serviços, podendo e devendo ser estendida à área pública, a despeito dos problemas estruturais que caracterizam esta última. Isto é uma questão de

sobrevivência para entidades que durante muito tempo aparentaram não sofrer as ameaças externas da concorrência. E mesmo para as áreas em que os governos têm atuação cativa, áreas estas em número cada vez menor, existe a questão da sobrevivência de uma nação e de um povo como significativos no cenário de um mundo cada vez menor e mais competitivo. Nação com poder de representação e povo com auto-estima e sentimento de cidadania.

O Tribunal de Contas da União, como guardião da moralidade e do bom uso dos recursos públicos, não pode se furtar ao conhecimento dos conceitos dessa Qualidade, e de sua aplicação, para que possa buscá-la nas entidades que fiscaliza.

As instigantes vertentes de atuação que surgiram com a expansão constitucional de suas atribuições, que ultrapassaram os limites da legalidade, passando para modernos aspectos de gestão, de custos, de gastos e de resultados levam inexoravelmente a essa conclusão.

Este trabalho procurou apresentar idéias básicas, práticas e viáveis, de como buscar a Qualidade no TCU, tanto nos aspectos internos, como nos de preparação para encontrá-la e incentivá-la na administração pública. A partir do embasamento teórico dos diversos autores clássicos da área, procurou-se extrair as premissas mais aplicáveis ao Controle Externo, chegando a um Decálogo de Qualidade para o TCU e discutindo as considerações resultantes de sua possível aplicação à realidade da instituição. Tudo com um enfoque de Qualidade Total, aí englobadas as Qualidades de Processos, Organizacional, Tecnológica e, principalmente, a Qualidade Pessoal como catalisadora de todas as outras.

Esperamos ter atingido o objetivo, semeando o conceito de um Tribunal de Contas da União preparado para novos desafios vindos de uma Nova Sociedade, moderna mas com os princípios históricos de democracia, moralidade e boa gestão que, afinal, são também aqueles que sempre nortearam a centenária Corte de Contas Brasileira.

Referências bibliográficas

I- Livros e apostilas:

1. Albuquerque, Roberto Cavalcanti de ; “A situação social: o que diz o passado e o que promete o futuro”, em *Perspectivas da Economia Brasileira*, Brasília, Ipea, 1991, pags. 387 a 410.
2. Araújo, Marcos Valério de; “O Controle do Governo Democrático”; Brasília, Tribunal de Contas da União, 1993, 69 pg.
3. Editora Vestcon; “Administração Pública”; Brasília, 1996, 100 pg.
4. Figueiredo, Marcelo; “Probidade Administrativa, comentários à Lei

- 8429/82”; São Paulo, Malheiros Editores, 1995, 192 pg.
5. Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG; “Glossário de Qualidade Total”; Minas Gerais, 1996, 74 pg.
 6. Gonçalves Jr. , Derval; “Planejamento Estratégico, Organização e Controle”; Brasília, Instituto Serzedello Corrêa - TCU, 1996, 50 pg.
 7. Hammer, Michael James Champy ; “Reengenharia, reinventando a empresa”; Rio de Janeiro, Ed. Campus, 23^a ed., 1994, 190 pg.
 8. Hurlan, José Davi e Ivonildo da Motta Ivo; “Megatendências da tecnologia da informação”; São Paulo, Makron Books, 1992, 88 pg.
 9. Juran, J. M. ; “Planejamento para a Qualidade”; São Paulo, Pioneira, 1995, 237 pg.
 10. Machline, Claude e outros; “Implantação e Certificação nas Normas ISO 9000”; São Paulo, Marcos Cobra Editora / EAESP-FGV, 1996, 220 pg.
 11. Marco, Tom de e Timothy Lister; “Peopleware”, São Paulo, Atlas, 1990, 220 pg.
 12. Modena, Carlos César; “Métodos, técnicas e procedimentos de auditoria e inspeções”, Brasília, Instituto Serzedello Corrêa - TCU, 1996, 52 pg.
 13. Pimenta, Ana Maria Leite; “Planejamento estratégico no Tribunal de Contas da União”, Brasília, Universidade Católica - Departamento de Administração, 1995, 55 pg.
 14. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado; “Plano Diretor da Reforma do Estado”, Brasília, 1995, 83 pg.
 15. Schiozawa, Ruy S.C.; “Qualidade no atendimento e tecnologia da informação”, São Paulo, Atlas, 1993, 128 pg.
 16. Tavares, Paulo Mundim; “Dicionário de Termos de Qualidade”, São Paulo, Atlas, 1996, 455 pg.
 17. Teixeira, Aníbal; “Reengenharia no Governo, Paradigmas para o Brasil 2000”, São Paulo, Makron Books, 1996, 378 pg.
 18. Tribunal de Contas do Estado da Bahia; “Anais do Seminário Internacional de Controle Externo”, Salvador, 1995, 300 pg.
 19. Tribunal de Contas da União; “Manual de Auditoria do TCU”, Brasília, 1996.
 20. Tribunal de Contas da União; “Anais do Seminário Novos Rumos em Auditoria”, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 1996.

II- Periódicos

1. Folha de S. Paulo; “Fascículo Qualidade Total”, 10 de abril de 1994.
2. Fundação Getúlio Vargas; Revista de Administração de Empresas / RAE; vol. 35, nº 3, maio/junho 1995; “Contratos de Gestão: Contradições e Caminhos da Administração Pública” pg. 6, “Treinamento e Gestão da Quali-

- dade” pg 13 e “Recomendações sobre o processo de Planejamento Estratégico” pag. 39.
3. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, Controladoria Geral do Município; “Intercâmbio com o Governo de Maryland”; Cadernos de Controladoria, ano II, nº 4 , março 1996.
 4. Tribunal de Contas da União ; Informativo União; Ano XI, nº 88, 24/5/96, “Novas Estruturas Organizacionais” pgs. 3 a 15; “A função do controle diante da nova realidade do Estado, pelo Min. Fernando Gonçalves”, nº 33, 4/3/96, pgs. 2 a 14.

Biografia do Autor



Luiz Wagner Mazzaro Almeida Santos nasceu no Rio de Janeiro em 8 de setembro de 1956. É engenheiro eletrônico, com especialização em Didática e Metodologia do Ensino Superior. Faz mestrado em Educação.

Foi professor de 2º e 3º graus da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, da Universidade Estácio de Sá e da Escola Técnica Federal de Campos. Fez palestras em diversos congressos nacionais e internacionais nas áreas de Gestão e Informática.

Tem trabalhos apresentados em congressos e em diversos jornais sobre os temas Administração, Informática e Qualidade. Ingressou no Tribunal de Contas da União em fevereiro de 1996, na 9ª Secretária de Controle Externo. Atualmente, está lotado na Secex - Rio de Janeiro.

