# ESTRATÉGIAS DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030 para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso dos tribunais de contas do Brasil*



**Rita de Cássia Cerreia Guedes de Oliveira**
Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Pós-graduação executiva em Gestão Ambiental, Coppe/UFRJ
Pós-graduação em Auditoria Ambiental Pública, UFRJ

RESUMO: O presente trabalho apresenta as estratégias adotadas pelas instituições de fiscalização superior em prol da governança e do desenvolvimento sustentável com base na atuação dos tribunais de contas brasileiros. Aborda a interface destas estratégias com o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública, o Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, uma agenda acordada entre países de todo mundo. Descreve a participação do governo brasileiro neste processo através de políticas públicas que promovem a proteção das florestas, bem como a adaptação e mitigação das alterações climáticas, com ênfase nas comunidades mais vulneráveis. Por fim, demonstra alguns dos trabalhos desenvolvidos por tribunais de contas no Brasil que abordam estes temas.

PALAVRAS-CHAVE: Governança; Estratégias; Entidades de Fiscalização Superior; Desenvolvimento Sustentável; Mudanças Climáticas.

*ABSTRACT: This paper presents the strategies adopted by the Supreme Audit Institutions for Governance and sustainable development on the basis of the performance of the Brazilian Audit Courts. It addresses the interface of these strategies with the Environmental Agenda Program in Public Administration, the National Plan for Sustainable Production and Consumption and Sustainable Development Goals, an agenda agreed by countries around the world. It describes the participation of the Brazilian government in this process through public policies that promote forest protection and adaptation and mitigation of climate change, with emphasis on the most vulnerable communities. Finally demonstrates some of the work of audit offices in Brazil that address these issues.*

*KEYWORDS: Governance; Strategies; Supreme Audit Institutions; Sustainable Development; Climate Change.*

* Artigo ganhador do 3º lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2016.

# INTRODUÇÃO

## ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E GOVERNANÇA

As Entidades de Fiscalização Superior - EFS[1] vêm adotando um modelo de governança baseado no controle que ultrapassa os requisitos de legalidade e se apoia sobre a gestão de resultado dos serviços públicos, que avalia, dirige e monitora o atendimento das demandas da sociedade, cada vez mais atingida pelas questões sociais, ambientais e econômicas que afetam sua qualidade de vida.

É uma tendência a ser perseguida pelas EFS em todos os países, considerando que governos de todo o mundo passam pelo estresse da crise financeira ao mesmo tempo em que enfrentam a escassez e degradação dos recursos naturais que colocam em risco a vida da população. Neste cenário, os cidadãos cobram da administração pública atitudes que inibam as práticas abusivas do desperdício, em todas as suas formas, e que avance no combate das desigualdades e da corrupção.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE elaborou estudo sobre o papel das EFS na promoção da boa governança pública (OCDE, 2015), que deve atender aos princípios da equidade (justiça e igualdade), transparência, responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e obediência às leis do país (*compliance*). Participaram desta pesquisa dez importantes EFS, que representam países membros da OCDE e parceiros chaves dos cinco continentes líderes e membros de vários grupos e comitês da Intosai (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), que reúne 192 EFS em países que pertencem à Organização das Nações Unidas ou a suas agências especializadas.

O estudo ressalta que há um potencial inexplorado no papel atual das EFS que as permite ir além da tradicional função de supervisão e fornecer insumos, por meio de seus trabalhos, para a elaboração de políticas públicas e as decisões sobre tais políticas. Nesta perspectiva, as EFS do século XXI devem fornecer informações prospectivas que considerem o custo-benefício das intervenções governamentais.

## OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO AMBIENTAL

Os tribunais de contas (TCs) brasileiros passaram, ao longo dos últimos 25 anos, por uma série de transformações em razão da reforma do Estado. Os TCs, quando criados no final do século XIX (1891), tinham uma função exclusivamente voltada para análise da aplicação da legalidade dos gastos e recursos de natureza pública. As demais cartas magnas proporcionaram mais atribuições, porém o controle centrava-se no aspecto da legalidade. A partir da Constituição de 1988, surge um novo disciplinamento para tratamento das contas públicas, onde se atribui a essas instituições a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade.

A gestão do patrimônio público ambiental se insere dentre das competências dos 34 TCs brasileiros, a partir do tratamento dado às contas públicas nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal/88, tendo em vista a competência destas cortes para fiscalização patrimonial e a condição de bem público atribuída ao meio ambiente no art. 225 da carta magna, *in verbis*:

> 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.

1 Entidades de Fiscalização Superior (EFS) são instituições de controle responsáveis pela avaliação do funcionamento administrativo dos órgãos do Estado, fornecendo informações necessárias para que os governos prestem contas de suas ações. As EFS desempenham papéis com características diferentes nos países que adotam sistemas diversos como Controladoria, Auditoria Geral ou Tribunal de Contas (TC), a exemplo do Brasil que dispõe de 34 cortes de contas.





A tutela constitucional sobre meio ambiente inclui o meio natural ou físico, constituído dos recursos naturais como água, ar, solo, fauna e flora; meio ambiente cultural, que é o conjunto dos bens intangíveis como o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico; meio ambiente artificial, que compreende o espaço urbano conjunto edificações e equipamentos públicos e o meio ambiente do trabalho, que considera a saúde do trabalhador condicionada ao meio ambiente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida.

O meio ambiente funciona como um conjunto de elementos que se inter-relacionam e interagem, sistematicamente, com pessoas e organizações. Desta sinergia surge o termo gestão ambiental, amplamente utilizado pelo setor privado desde o início da década de 70, que se associa, na maioria das vezes, às normas e certificações voltadas para o aprimoramento das práticas organizacionais.

A atuação do Estado na gestão ambiental assume o papel estratégico de planejamento e desenvolvimento de longo prazo. É o processo de articulação que media interesses e conflitos entre os diversos atores sociais que impactam o meio ambiente (LANNA, 1995) e como estes alteram a qualidade do meio ambiente e distribuem na sociedade os custos e os benefícios decorrentes destas ações.

A partir deste arcabouço legal e da visão sistêmica da gestão ambiental pública, os tribunais de contas passaram a ampliar e considerar em sua missão institucional aspectos ambientais, no rol da sua fiscalização através de inspeções e auditorias, análise de atos e contratos administrativos, emissão de pareceres prévios nas prestações de contas de governos estaduais e municipais[2].

Os tribunais de contas também realizam auditorias ambientais, que incluem tanto as auditorias de conformidade, que analisam o cumprimento de políticas, diretrizes, regras e

2 Prestações de contas anuais do presidente da República, governadores, prefeitos, presidentes dos Legislativos, que são submetidas às respectivas casas legislativas (câmara dos vereadores, câmara dos deputados estaduais/federais).



procedimentos como as auditorias de natureza operacional (Anops)[3], que são instrumentos utilizados pelas EFS com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

O Programa de Modernização do Controle Externo - Promoex[4] definiu parâmetros consensuais sobre a atuação dos tribunais de contas em áreas específicas, impulsionando as Anops em nível nacional. Em pesquisa realizada pelo IRB (Promoex, 2012) junto aos tribunais de contas brasileiros, pertinente às práticas adotadas sobre o tema de auditoria operacional, evidenciou-se que 19 tribunais nunca tinham realizado esta modalidade de auditoria antes da implantação deste programa, em 2005. Os temas, inicialmente auditados através deste programa, foram educação (2008), saúde (2009) e meio ambiente (2010).

As pesquisas também são procedimentos importantes que podem subsidiar as auditorias ambientais, a exemplo da que foi realizada em meio eletrônico (portal) pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) junto ao Poder Executivo dos 497 municípios do estado. O resultado, quanto à elaboração dos planos municipais de saneamento básico e dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos destes municípios, colaborou para definição do escopo das auditorias realizadas pelo TCE-RS.

A seguir, são elencadas algumas decisões dos TCs em relação à temática ambiental.

**Quadro 3: Decisões dos tribunais de contas na questão ambiental**

| Natureza do processo/ Ementa | Decisão (Acórdão/Voto) |
|---|---|
| **Edital de Licitação: *Critérios de sustentabilidade*** | Acórdão nº 1.305/2013. O Tribunal de Contas da União manifestou-se na representação apresentada por licitante participante do Pregão Eletrônico 12/2013 promovido pela Fundação Universidade Federal do Maranhão - UFMA, para aquisição de condicionadores de ar tipo *split*, quanto à exigência do selo Procel dos equipamentos no Edital, reclamada como restritiva ao caráter competitivo do certame. O Voto do Relator considerou "louvável a intenção da universidade de adquirir condicionadores de ar com melhores níveis de eficiência energética, encontrados nos equipamentos certificados com o tal selo de garantia, fato que se coaduna com o objetivo da licitação de promover o desenvolvimento nacional sustentável previsto no art. 3º da Lei de Licitações... Esclareço que esse selo... tem por objetivo indicar aos consumidores os produtos que apresentam os melhores níveis de eficiência energética, estimulando a fabricação e a comercialização desses bens de consumo... Seguindo a jurisprudência citada, a unidade considerou cabível a exigência do referido selo como critério classificatório e não como eliminatório... Nesse sentido, propõe apenas expedir ciência à UFMA uma vez que não restou comprovado qualquer prejuízo ao caráter competitivo da legislação". A conclusão do Relator foi pela ciência à UFMA para que nas licitações futuras especifiquem os equipamentos a serem adquiridos com as características de eficiência pretendida, sem vinculá-los a certificações específicas, a exemplo do selo Procel. |
| **Prestação de Contas de Governo: *Passivo ambiental*** | Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15 que trata da prestação de contas do governo estadual do ano de 2014. O relatório contempla a análise da gestão ambiental com ênfase no passivo ambiental, aspecto inicialmente contemplado nas Contas de Governo do ano 1999. Observou-se a melhora quantitativa e qualitativa dos dados em comparação a anos anteriores. Constatou-se que o Estado do Rio de Janeiro enfrentou menos problemas ambientais em 2014 do que em 2013, quando foram registrados grandes vazamentos de petróleo, chorume e enchentes de grande porte. |
| **Auditoria Operacional: *Programa Agenda Ambiental na Administração Pública*** | Acórdão 1.752/2011. Auditoria operacional no programa A3P realizada pelo Tribunal de Contas da União em 77 órgãos públicos federais para avaliar em que medida as ações voltadas no programa A3P podem colaborar na redução de consumo de papel, energia elétrica e água. Dentre os achados de auditoria constam as poucas ações de sustentabilidade realizadas pelas instituições públicas brasileiras e que estas eram marcadas pela heterogeneidade, por ausência de diagnóstico organizacional, bem como de acompanhamento sistemático das medidas e do alcance dos resultados. Nesta decisão o TCU considerou o potencial do programa tão grande e os impactos tão positivos que sugeriu ao MMA que fizesse uma ferramenta para a sua divulgação e ampliação. |

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados obtidos nos portais do TCU e TCE-RJ.

3 Auditoria de Natureza Operacional abrange duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional, que examina a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, e a auditoria de avaliação de programa que examina a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e projetos governamentais.

4 Este programa teve por objetivo o fortalecimento institucional e a modernização do sistema de controle externo e contribuir para a efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.





## CONTROLE PREVENTIVO DO MEIO AMBIENTE

O I Simpósio Internacional de Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas representa um marco para a discussão da atuação dos TCs no Brasil aos temas pautados na agenda internacional. Este encontro resultou na Carta da Amazônia, onde os representantes das cortes de contas ali presentes afirmaram seis compromissos, dentre eles o de orientarem sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agirem com prevenção e precaução a fim de obterem maior efetividade na aplicação das normas internacionais, constitucionais e legais de proteção do meio ambiente.

O controle administrativo do Estado vem se apoiando nesta abordagem, de prevenção, que se integra ao melhor meio de tutela do ambiente. Os tribunais de contas brasileiros vêm seguindo esta tendência e, nas últimas décadas, temos visto em suas atuações um controle preventivo, pedagógico e orientador da gestão pública, substituindo o tradicional modelo de controle formalista e *a posteriori.*

São várias formas deste exercício, a exemplo das recomendações nas auditorias de natureza operacional para que os gestores públicos adotem providências e melhorem as práticas de gestão.

Outra forma de atuação preventiva é o estímulo ao controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. É um importante instrumento de fortalecimento da cidadania que amplia a participação popular nas decisões do Estado, promovendo mecanismos de redução, eliminação ou prevenção de desperdícios, desvios e malversações na aplicação dos recursos públicos e na guarda dos bens públicos.

A Declaração de Vitória - ES[5] estabeleceu, dentre outras ações, o fortalecimento institucional dos tribunais de contas na condição de instrumentos indispensáveis à cidadania. E, para se alcançar o pleno exercício da cidadania, é imperioso que a sociedade conheça o que se pretende controlar.

Esta atribuição incumbe ao poder público que tem o dever de promover a educação e conscientização pública visando à preservação ambiental consoante o inciso VI do § 1° do artigo 225 da CF/88. A legislação infraconstitucional, Lei Federal n° 9.795/1999 repisa esta missão, estabelecendo a Política Nacional de Educação Ambiental.

Neste contexto, cabe destacar a iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas com o programa itinerante "Ouvidoria Ambiental"[6] que aproxima a sociedade civil, ao mesmo tempo que utiliza uma ferramenta preventiva do dano ambiental.

A produção do conhecimento é outra forma de os tribunais de contas promoverem a governança em benefício da sociedade, quando propiciam a seus servidores e jurisdicionados participarem de atividades de capacitação e formação (cursos, encontros, congressos, seminários, reuniões etc.) e disseminarem a informação através dos concursos de monografias e elaboração de projetos de pesquisas.

5 Decisão plenária dos membros dos tribunais de contas durante o XXVII Congresso realizado em Vitória - ES, nos dias 3 a 6 de dezembro de 2013.

6 É uma instância vinculada à Ouvidoria Geral do TCE-AM que realiza palestras voltadas para educação ambiental, em câmaras municipais e escolas do estado, nas quais o cidadão formula denúncias, tanto sobre a questão ambiental quanto sobre irregularidades inerentes à má aplicação dos recursos públicos.

## ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O estabelecimento de estratégias de desenvolvimento sustentável (EDS) segue a tendência de Entidades de Fiscalização Superior como a do Reino Unido (*National Audit Office* - NAO) e do Canadá (*Office of the Auditor General* - OAG). As EDS visam garantir a sustentabilidade financeira, social e ambiental das instituições de controle e incidem tanto em suas ações administrativas, quanto aquelas relativas à sua missão finalística, demonstradas no capítulo anterior.

Adotar EDS nas suas rotinas administrativas é uma forma de os tribunais de contas exercerem a liderança pelo exemplo. Como expressa o eminente voto do ministro do TCU Vital do Rêgo: "(...) ao cobrar ações efetivas dos órgãos e entidades jurisdicionados, com vistas ao aumento da sustentabilidade e eficiência do uso dos recursos naturais, o TCU não deixou de olhar para si mesmo" (BRASIL, 2015). Esta decisão embasou a aprovação do projeto de resolução que cria a Política Institucional de Sustentabilidade da corte, cujo objetivo é nortear as ações internas quanto à promoção do desenvolvimento sustentável contemplada em duas dimensões: gestão de pessoas e logística sustentável.

A primeira dimensão visa satisfazer às necessidades dos servidores e demais colaboradores do TCU no que se refere à acessibilidade, à qualidade de vida no ambiente de trabalho e ao desenvolvimento pessoal e profissional, de modo a aumentar a produtividade e o bem-estar no trabalho. Já as iniciativas referentes à dimensão logística sustentável objetivam introduzir critérios ambientais, sociais e econômicos nas aquisições de bens e serviços.



## AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Agenda Ambiental na Administração Pública, conhecida pela sigla A3P, é um programa de caráter voluntário, instituído pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, pautado no princípio de que o setor público deve dar o exemplo na mudança desde os investimentos, compras e contratações de serviços pelo governo, passando pela sensibilização e capacitação dos servidores, pela gestão adequada dos recursos naturais utilizados e resíduos gerados, até a promoção da melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho. Essas ações estruturam os eixos temáticos do programa.

Este programa pode ser desenvolvido em todos os níveis da administração pública, nas esferas municipal, estadual e federal, que, através da assinatura do termo de adesão junto ao Ministério do Meio Ambiente, passam a contar com o apoio técnico do MMA. Em 2015 o ministério divulgou um total de 545 instituições que firmaram estes termos. Incluem órgãos como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, além de tribunais de justiça, tribunais de contas[7] e prefeituras municipais.

A A3P nasceu com o propósito de cumprir o capítulo nº 4 da Agenda 21, que funciona como instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis e estimula o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais visando mudanças nos padrões inadequados de produção e consumo, indo ao encontro do que propõe o Plano de Ação para Produção e o Consumo Sustentáveis - PPCS.

O PPCS é um plano de ação do governo federal constituído por 17 temas prioritários, dentre eles a A3P e as compras públicas sustentáveis (CPS), onde os tribunais de contas exercem papel fundamental como agentes indutores deste novo padrão de eficiência no desempenho



ambiental das instituições públicas. Algumas ações elencadas no plano preveem o fortalecimento das CPS, tais como o estímulo aos órgãos da administração pública em introduzir o plano de compras sustentáveis anual no Plano de Logística Sustentável, a implementação de um modelo eletrônico de pesquisa (anual) sobre o tema e capacitação dos responsáveis envolvidos (áreas de compras, fiscalização e fornecedores).

7 Tribunal de Contas da União e outros estaduais: Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Ceará, Rio Grande do Sul e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

**Licitações e Construções Sustentáveis**

As licitações e construções sustentáveis fazem parte de eixos do programa A3P dos quais os tribunais de contas podem atuar nas duas vertentes das EDS; em suas atividades administrativas e no controle que exercem junto aos órgãos sujeitos a sua fiscalização.

A administração pública dispõe de um arcabouço legal que garante a prática da inserção de critérios socioambientais nas licitações públicas (MANUAL, 2015). Observa-se que os gestores que não as aplicam consideram a matéria muito complexa, já que desconhecem os parâmetros de sustentabilidade que podem justificar a escolha da melhor proposta para administração, como determina o artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais publicou pesquisa (AZEVEDO, 2014) em que participaram quinze cortes de contas brasileiras, para avaliar se os TCs determinavam aos seus jurisdicionados que realizassem licitações sustentáveis e quais cortes adotavam critérios de sustentabilidade nas suas licitações.

Em relação aos TCs que adotam esta prática, a pesquisa destaca iniciativas a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que, através da resolução 090/2014, estabeleceu práticas e critérios sustentáveis nas licitações daquela Corte, instituindo o Guia de Compras Sustentáveis que especifica as providências a serem tomadas para fim de assegurar o cumprimento da legislação e a redução ou anulação do impacto ambiental de cada objeto licitado.

Um fato relevante, destacado na pesquisa, é a informação apontada por diversos tribunais de contas de que os jurisdicionados municipais ainda descumprem regras básicas da lei de licitações públicas, por desconhecimento da norma e por isto precisam primeiramente orientá-los neste sentido antes de avançarem na abordagem de inserção dos critérios socioambientais.

Esta questão diz respeito à falta de continuidade administrativa, frequente nas mudanças de governo, quando servidores com funções estratégicas são substituídos por outros que desconhecem rotinas e práticas basilares no contexto da administração pública. Trata-se de grande desafio para gestão pública em prol da sustentabilidade; conciliar a diversidade de fatores: ambientais, sociais e econômicos e ainda os que dizem respeito à cultura organizacional, como os afetos à descontinuidade administrativa, que comprometem a boa operacionalidade da máquina pública.

Os governos e órgãos que os compõem têm um papel fundamental na promoção do desenvolvimento nacional sustentável através da prática das licitações sustentáveis, devido ao poder de compra do setor público que resulta em participação expressiva no PIB; 20,2% foi a parcela estimada no ano de 2014.

Os tribunais de contas reconhecem a relevância do tema e sua competência como agente indutor junto aos órgãos da administração pública, ao assumirem o compromisso de priorizar o uso de licitações verdes (inserção de critérios socioambientais) em suas aquisições e contratações, bem como estimular a sua adoção pelos jurisdicionados, com posterior fiscalização, com vistas à promoção e ao desenvolvimento nacional sustentável (Princípio 13 da Carta de Campo Grande).

Neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul tem sido protagonista no fomento da aplicação da Lei Complementar 123/2006, que estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas (ME) e às empresas de pequeno porte (EPP), proporcionando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional mediante a ampliação da eficiência das políticas públicas e incentivo à inovação tecnológica.



Licitações e construções sustentáveis têm interferências com a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, que define o princípio da responsabilidade compartilhada onde todos os geradores de resíduos (indústrias, importadores, comerciantes, empresários, poder público, órgãos ambientais e consumidores) têm responsabilidade e devem cooperar tanto na diminuição dos resíduos gerados na fonte (produção), quanto na fase intermediária (distribuição e comercialização) e nas atividades diárias de consumo e destinação final.

Os temas também têm interface com a Política Nacional sobre Mudanças do Clima - PNMC, já que, na escolha do produto ou serviço mais vantajoso à administração pública, o governo busca firmar negócios com mercados que tenham uma produção mais limpa (P+L), considerada a aplicação contínua de uma estratégia econômica, ambiental e tecnológica integrada aos processos e produtos, a fim de aumentar a eficiência no uso de matérias-primas, água e energia, através da não geração, minimização ou reciclagem de resíduos gerados e utilização de fontes de energia mais limpas como a eólica, solar e biomassa.

Em nível global, o princípio 12 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável aborda a produção e o consumo sustentáveis, com foco em ações globais e locais, destacando na meta 12.7 a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais.

## OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS): A AGENDA PÓS-2015 DO GOVERNO BRASILEIRO

A Organização das Nações Unidas, em 2000, estabeleceu oito objetivos do milênio (ODM) que deveriam ser atingidos por todos os países até 2015. Findo este período, procurando obter avanços nas metas não alcançadas nos ODM, foram fixados os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) que guiarão as ações globais por mais 15 anos.

Os ODS foram descritos no documento "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", que contou com a participação do Brasil em todas as sessões da negociação intergovernamental. Este acordo contempla 17 objetivos expressos em 169 metas, envolvendo temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo e governança.

Trata-se de um plano de ação global e universalmente aplicável que dialoga com as políticas e ações nos âmbitos regional e local. Dentro desta concepção, o governo brasileiro estabeleceu sua agenda pós-2015, fundamentada no combate à mudança do clima como essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a erradicação da pobreza. A agenda brasileira pretende, dentre outras ações, promover políticas públicas que aumentem a resiliência das comunidades mais vulneráveis às mudanças climáticas.

A pauta de ações inclui ainda o apoio à transferência de tecnologia entre os países e a inovação tecnológica, na infraestrutura e indústria, para processos de soluções de baixo carbono, tratados como elementos fundamentais rumo à economia global que busca padrões de produção e consumo mais sustentáveis. Para o atingimento desta finalidade, a agenda pós-2015 brasileira expõe um conjunto de ações, algumas delas diretamente relacionadas à atuação do poder público, como: (I) promoção de agendas de sustentabilidade na administração pública que contemplem, no mínimo, a redução de 30% no consumo de energia; 40% no consumo de água; e 100% de destinação adequada dos resíduos sólidos até 2020; (II) atingimento, até o ano de 2040, de 100% dos contratos públicos com critérios sustentáveis e (III) aumento da quota dos atores do setor privado incorporando os princípios do desenvolvimento sustentável em suas práticas de negócios, incluindo cadeias de fornecimento sustentáveis, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades de capacitação de micro e pequenas empresas.

## AGENDA 2030 E ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Boa governança e desenvolvimento são dois elementos fundamentais para nortear as ações globais, consoante o 16º princípio das ODS, conhecido como objetivo da governança, ao prever a necessidade de promover sociedades pacíficas e participativas, que proporcionem o acesso à justiça para todos e construam instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Neste sentido, os tribunais de contas têm uma atuação efetiva quando realizam auditorias de avaliação que preparam o governo para resolver os desafios de longo prazo das políticas públicas, como mudanças climáticas e demográficas. A Organização das Nações Unidas - ONU, através da resolução A/66/209, de 2011,



ESTUDOS
ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030
3





reconheceu o importante papel da Intosai e das EFS na promoção de eficácia, *accountability*, efetividade e transparência da administração pública, que conduz ao alcance dos objetivos para o desenvolvimento nacional, bem como dos objetivos internacionalmente acordados.

As EFS unem-se, através da Intosai, em prol de auditorias coordenadas[8] cujos resultados dessas auditorias mostram aos governos nacionais quais são os aspectos essenciais da boa governança, para se implementar objetivos e metas definidos nos acordos internacionais firmados, a exemplo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, marco jurídico internacional para lidar com a mudança do clima.

Neste sentido, cabe ressaltar a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que teve por escopo avaliar a existência das condições normativas, institucionais e operacionais das 247 unidades de conservação (UC) federais e estaduais localizadas na Amazônia[9] e como os resultados deste trabalho podem subsidiar debates globais como o ocorrido no ano de 2015, quando da 21ª Conferência do Clima, que atribuiu importância da gestão das florestas, em especial, no manejo de áreas protegidas, para redução de emissão de gases do efeito estufa.

Dentre os achados de auditoria, o TCU aponta que, apesar do alcance da meta de criação de UCs continentais pelo governo brasileiro (entre 2003 e 2008, o Brasil foi responsável pela criação de 74% das áreas protegidas em todo mundo) e os resultados positivos advindos dessa iniciativa, a política de áreas protegidas não veio acompanhada das condições necessárias à efetiva implementação e adequada gestão das unidades de conservação.

Outra perspectiva de atuação dos TCs que vai ao encontro do debate global, diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas para reforço da capacidade de adaptação, de avaliação de riscos climáticos e de gestão de vulnerabilidades. É matéria tratada no 13º ODS, cujo foco central é o combate das mudanças climáticas e seus impactos.

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria global em mudanças climáticas juntamente com instituições de controle de 14 países[10], onde cada uma destas EFS apontou as necessidades e preferências nacionais. O TCU considerou como Tema de Maior Significância (TMS) as mudanças climáticas com os seguintes escopos: (I) políticas públicas destinadas à Amazônia e voltadas a mudanças climáticas (área de mitigação); (II) ações governamentais destinadas a garantir a segurança hídrica na região do semi-árido brasileiro (área de adaptação); (III) ações governamentais destinadas às zonas costeiras, frente aos impactos das mudanças climáticas (área de adaptação) e (IV) ações governamentais destinadas à agropecuária, frente aos cenários de mudanças climáticas (área de adaptação).

Essas auditorias geraram medidas efetivas como, por exemplo, a incorporação pelos órgãos do governo da variável "Mudanças Climáticas" ao planejamento das políticas para o setor hídrico, por ocasião da revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), e a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), que tem por finalidade elaborar alertas de desastres naturais relevantes para ações de proteção e de defesa civil no território nacional e desenvolver e implementar sistemas de observação para o monitoramento de desastres naturais.

8 Em nível nacional, as auditorias coordenadas atuam nas três esferas de governo, unindo os tribunais de contas brasileiros em torno de um mesmo tema. Essas parcerias oferecem uma visão sistêmica de temas que ultrapassam fronteiras, a exemplo das questões ambientais, que atingem união, estados e municípios.

9 A Amazônia tem um papel fundamental na manutenção do equilíbrio climático do planeta e na função de estoque e sumidouro de carbono, detendo 1/3 das florestas tropicais do planeta, de 1/5 da disponibilidade mundial de água potável e do maior banco genético do mundo.

10 Grupo de auditoria ambiental da Intosai (WGEA), do qual fazem parte 14 países, quais sejam: África do Sul, Austrália, Áustria, Brasil, Canadá, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polônia e Reino Unido.

Em âmbito regional, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ[11] elaborou estudo que demonstra a vulnerabilidade dos municípios fluminenses às mudanças do clima, afetados sobremaneira pelo maior desastre climático da história do país, ocorrido na região serrana do estado do Rio de Janeiro em 2011, que resultou em 900 mortes e prejuízos que superaram R$ 1,5 bilhão. Deste montante, R$ 269 milhões foi o total estimado para as perdas nas atividades da agricultura e pecuária. Somente em desalojados, foram contabilizadas 17 mil famílias, que tinham na agricultura familiar a base do seu sustento.

O estudo aponta para necessidade de serem implementadas políticas públicas de ordenamento territorial, sobretudo nos municípios mais vulneráveis aos desastres naturais, que devem priorizar uma regulação técnica adequada ao crescimento populacional, controlando o processo de urbanização. Corrobora tal fato a inspeção[12] realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, evidenciando que em 92% de uma das áreas mais atingidas, situada no município de Nova Friburgo, onde foram detectados 657 deslizamentos, houve intervenções antrópicas associadas a construção de estradas ou edificações.

A partir de dados estatísticos oficiais, foi observado que, na série histórica nos últimos 20 anos (1991-2010), o estado do Rio de Janeiro foi mais afetado por eventos relacionados a inundações e movimentos de massa. Subsidiariamente, foram apresentados os dados do relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU nos municípios atingidos por esta catástrofe. Dentre os achados da auditoria, consta que foram alocados mais recursos federais para respostas a desastres do que para a prevenção.

É importante que os gestores municipais apliquem recursos públicos promovendo políticas públicas de prevenção de riscos e adaptativas às alterações climáticas, que compreendem os extremos, que vão das inundações às secas e estiagens. Neste contexto, em edição posterior, no ano de 2015, os Estudos Socioeconômicos do TCE-RJ tiveram como tema especial o planejamento e gestão dos recursos hídricos dos municípios fluminenses, que sofreram com uma grave crise hídrica e estiagem em vários municípios.

A situação foi tão crítica que 1.265 municípios, de 13 estados do Nordeste e do Sudeste brasileiros, decretaram situação de emergência. Este cenário demonstra como as mudanças do clima tendem a afetar o Brasil nos próximos anos, com impacto no regime de chuvas, de maneira que a redução dos riscos e dos fatores subjacentes a ele, por meio do planejamento do uso e ocupação do solo e medidas ambientais, sociais e econômicas, são estratégias efetivas para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

O TCU, usando por base os dados do Painel Intergovernamental de Mudanças do Clima, orienta as entidades fiscalizadoras a atentarem para os impactos das mudanças climáticas que resultam tanto nos eventos extremos, mas sobre recursos e atividades essenciais à sobrevivência humana, como a qualidade e quantidade dos mananciais de água, atividade agrícola e o abastecimento de alimentos, biodiversidade e a saúde humana, considerando ainda o aumento das taxas de mortalidade relacionadas a doenças decorrentes de condições climáticas, quando não pelos efeitos adversos dos acidentes naturais (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 2010).

11 Estudos Socioeconômicos dos Municípios Fluminenses, uma série anual com indicadores sociais e econômicos dos 91 municípios do estado a ele jurisdicionados, exceto a capital. A edição de 2012 trouxe um capítulo especial que trata da vulnerabilidade municipal às mudanças climáticas.

12 Relatório de inspeção sobre a área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente. Fevereiro/2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/relatoriotragediarj_182.pdf>. Acesso em 11.11.2016.



ESTUDOS
3 ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão ambiental no âmbito dos tribunais de contas otimiza seu processo de governança, aprimorando seus mecanismos de controle de forma a prevenir e mitigar eventuais impactos ambientais negativos e fornecer aos gestores públicos informações prospectivas sobre a análise custo-benefício das externalidades causadas pela atividade humana sobre o meio ambiente.

O estudo aponta que, dentre os diversos instrumentos utilizados pelos tribunais de contas sob a ótica do controle e gestão ambiental, a prática das licitações sustentáveis tem papel expressivo tanto pelo impacto desta atividade na economia nacional devido ao poder de compra do governo, como pelo potencial multiplicador que os tribunais detêm para estimular o uso racional dos recursos naturais e inovação tecnológica junto aos fornecedores de bens e serviços para a administração pública.

Os membros dos tribunais de contas, em consenso, definiram tratar-se de tema relevante a ser incluído na pauta dos TCs, dentro da perspectiva de estimular esta prática junto aos seus jurisdicionados, começando pelo seu próprio exemplo.

Considera-se importante que sejam instituídos parâmetros consensuais entre as cortes brasileiras para alavancar as licitações sustentáveis, a exemplo do que foi realizado no âmbito das auditorias de natureza operacional em todos tribunais de contas do Brasil, através do Programa de Modernização do Controle Externo - Promoex.

Ao instituir em suas atividades, estratégias de sustentabilidade, os tribunais de contas vão ao encontro dos objetivos traçados na agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável no Brasil e no mundo, contribuindo em especial para o alcance das metas instituídas no 12º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável, que estimula setores público, privado e sociedade a alcançarem patamares mais sustentáveis de produção e consumo.







# REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Os Tribunais de Contas brasileiros e as licitações sustentáveis**. Revista do TCE/MG, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, out./dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P**. 5. ed. Brasília, 2009.

_____. **Plano de ação para produção e consumo sustentáveis**: diretrizes para implementação do 2º ciclo 2016-2020. Brasília, 2016. Disponível em: <http://consultaspublicappcs.mma.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2016.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Pretendida Contribuição Nacional Determinada para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL iNDC portugues.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 329/2015, de 04.03.2015**. Disponível em: <https://portal3.tcu.gov.br/portal/ontas.tcu.gov.br>. Acesso em: 07 maio 2016.

ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 3., 2012, Campo Grande. **Carta de Campo Grande**. Disponível em: <www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2012/11/Carta-Campo-Grande_final.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2016.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL SOBRE A AGENDA PÓS-2015 (Brasil). **Negociações da Agenda de Desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira**. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/OD-pos-bras.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Pesquisa sobre Tribunais de Contas no Brasil: percepção do Corpo Deliberativo**. Disponível em: <http://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 21 abr. 2016.

LANNA, Antonio Eduardo Leão. **Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos**. Brasília: IBAMA, 1995.

MANUAL. Workshop. **Contratação sustentável**. Novembro/2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/ecocamara/areas-tematicas/licitacao-sustentavel/livro-do-workshop-de-contratacao-sustentavel>. Acesso em: 20 de mai. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Entidades Fiscalizadoras Superiores e boa governança: avaliações da OCDE sobre governança pública**. 2015. Disponível em: <www.oecd.org/gov/ethics/SAIs and Good Governance Highlights_Preliminary-PT.pdf>. Acesso em: 07 maio 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Guia para instituições superiores de auditoria: auditando as ações do governo relativas às mudanças climáticas**. 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057506.PDF>. Acesso em: 20 abr. 2016.

PEREIRA. Romilson Rodrigues. **Uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Tribunal de Contas da União**. 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAAA21FB3909>. Acesso em: 02 abr. 2016.

PROMOEX: **Grupo de Auditoria Operacional realiza capacitação na área de meio ambiente no TCU**. 2012. Disponível em: <http://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br/noticias/2896984/promoex-grupo-de-auditoria-operacional-realiza-capacitacao-na-area-de-meio-ambiente-no-tcu>. Acesso em 31 mar. 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios**. 2012. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos socioeconomicos1>. Acesso em: 16 maio 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Resolução TC 0090/2014**. Dispõe sobre práticas e critérios destinados a defesa do meio ambiente e promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações de bens, serviços e obras, no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/resolucao_n_90-2014_consolidada.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2016.



ESTUDOS
3 | ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030