

# UM ESTUDO DE CASO: AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MIRACEMA-TO NOS EXERCÍCIOS DE 2010 A 2012

K. D. GOMES<sup>1</sup>, D. A. GEMELLI<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Acadêmico do 8º período do curso de Direito no Centro Universitário Luterano de Palmas. E-mail: kelsonadv@gmail.com

<sup>2</sup>Doutora em Direito Público, Professora do Curso de Direito do CEULP/ULBRA e Coordenadora do GEDA.

## XIV Jornada de Iniciação Científica do CEULP/ULBRA

**RESUMO:** O presente estudo tem por objetivo avaliar a importância da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE, na gestão ambiental do município de Miracema – TO, nos exercícios de 2010 a 2012. Serão destacadas as principais irregularidades detectadas e as recomendações expostas no relatório de auditoria operacional n.º 03/2012 do TCE/TO.

**PALAVRAS-CHAVE:** Auditoria operacional; gestão ambiental; legislação

**INTRODUÇÃO:** A pesquisa pretende avaliar a importância da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE, na gestão pública ambiental do município de Miracema – TO, atingindo o período de 2010 a 2012. Esta modalidade de auditoria possui o intuito de constatar o desempenho e a eficácia das operações da gestão pública e sua organização. Neste sentido, este estudo se faz necessário para averiguar o cumprimento das políticas administrativas e ambientais no referido município. Assim como, compreender como tem se configurado a inserção da auditoria operacional pelo TCE/TO na gestão municipal ambiental de Miracema do Tocantins – TO. Com essa análise pretende-se examinar a importância desta modalidade de auditoria quanto ao planejamento, verificação, execução e fiscalização das ações ambientais na administração municipal.

**MATERIAL E MÉTODOS:** Segundo Arilda S. Godoy (1995, p. 60) a pesquisa de natureza qualitativa, cujo objeto é apontar a existência de três diferentes possibilidades: a pesquisa documental, estudo de caso e etnografia. Neste trabalho se fez uso do estudo de caso e da pesquisa documental. A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vista a uma interpretação nova ou complementar. Quanto ao estudo de caso, visa ao exame detalhado de um ambiente, de um sujeito ou de uma situação particular. Para tanto, baseou-se em pesquisas em doutrinas referentes a auditorias e direito ambiental, artigos científicos, legislação aplicada e nos dados coletados do relatório da auditoria operacional da gestão n.º 003/2012, da avaliação da gestão ambiental no município de Miracema do Tocantins (período de 2010 a 2012), realizado pela coordenadoria de auditorias especiais – COAES, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, conforme as determinações das Portarias n.º 127, de 06 de março de 2012 e n.º 372 de 26 de maio 2012, vinculado ao processo n.º 12.318/2012, relatório, voto condutor e Resolução n.º 294/2013 - TCE/TO - Pleno - 24/04/13. Portanto, serão realizadas a análise comparativa dos dados do relatório de auditoria com os dados constantes no relatório de monitoramento que se encontra em fase de conclusão e apreciação colegiado do Tribunal.

**RESULTADOS E DISCUSSÕES:** A auditoria operacional se caracteriza como uma ferramenta de fiscalização do TCE realizada por meio de levantamento de dados e monitoramento, tem como objetivo promover melhoria à gestão pública no desenvolvimento de seu plano estratégico em ações específicas, requisitando informações atualizadas sobre a estrutura, funções e operações com a devida identificação da materialidade. Esta modalidade de auditoria está regulamentada no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, no *caput* do artigo 32 da Constituição Estadual de 1989, no artigo 1º, V e VI da Lei orgânica n.º 1.284/2001, art. 125, I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas e na Instrução Normativa TCE/TO n.º 10/2012. O manual de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010) define este tipo de auditoria “como o exame independente e objetivo da

economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”. Ressalta-se que a auditoria operacional possui o intuito de avaliar o desempenho e a eficácia das operações da gestão pública e sua organização. Através da pesquisa constatou-se que foi realizada auditoria operacional para avaliar a estrutura do órgão responsável pela gestão ambiental no município de Miracema do Tocantins, assim como a qualidade do planejamento elaborado junto à Secretaria de Meio Ambiente, os recursos disponibilizados para as ações ambientais e o conjunto de normas que regulamentam a política ambiental no município. Segundo os dados coletados do relatório da auditoria operacional n.º 003/2012, foram evidenciados os seguintes pontos: a) inoperância do Conselho Municipal de Meio Ambiente; b) inexecução físico-financeira de ações vinculadas à Secretaria de Meio Ambiente; c) inexistência de Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMMA; d) falta de controle e fiscalização ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente; e) omissão do poder executivo em não regulamentar e cumprir as leis que tratam do meio ambiente; f) falha no enquadramento da despesa com pagamento da operação de crédito, decorrente da antecipação da receita da compensação financeira de Recursos Hídricos; g) baixa destinação de recursos financeiros para ações ambientais. Diante destas constatações externadas no relatório de auditoria, o processo foi submetido ao Pleno do TCE com proposta de voto com recomendações ao gestor público responsável pela gestão ambiental do município, no intuito de contribuir para a melhoria em sua gestão. Segundo o item 7.20, item II do voto condutor da Resolução n.º 294/2013 - TCE/TO - Pleno - 24/04/13, forma aprovadas as seguintes recomendações: a) Incluir na Lei Orçamentária Anual a ação de natureza “operação especial” para atender despesas como dívidas, ressarcimentos e outras indenizações, e, que a partir disso a despesa com a antecipação da receita dos *royalites* da Compensação Financeira de Recursos Hídricos seja empenhada nessa ação, uma vez que engloba despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado; b) Incluir na Lei Orçamentária Anual, na Unidade Orçamentária do Órgão responsável pela gestão ambiental do Município, ação para a operacionalização e manutenção do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), conforme previsto no Inciso VI, art. 2º da Lei Municipal n.º 31/2001; c) Definir e nominar os membros do CMMA, elaborar o Regimento Interno conforme previsto no art. 2º, XIX da Lei Municipal n.º 31/2001, visando que esse colegiado assuma efetivamente as atribuições de Órgão Normativo, Deliberativo, de Assessoramento do Poder Executivo, conforme previsto no art. 1º da Lei Municipal n.º 31/2001; d) Adequar à estrutura operacional do Órgão responsável pela gestão ambiental do Município, disponibilizar pessoal com formação na área ambiental, equipamentos (computadores, máquinas fotográficas), e capacitações/treinamentos para os servidores dessa pasta; e) Promover a celebração de convênios com órgãos Estaduais e Federais, visando à captação de recursos para o desenvolvimento das ações ambientais; f) Alertar ao gestor responsável pela área ambiental do Município quanto à observância das ações previstas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) com vistas a desenvolver atividades que venham ao encontro das metas previstas nesses instrumentos; g) Criar Unidade Orçamentária e conta específica para o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) e que os recursos provenientes das fontes previstas no artigo 60 da Lei Municipal n.º 87/2003 sejam devidamente alocados a essa Unidade Orçamentária e Conta, visando o financiamento dos programas e ações ambientais; h) Elaborar Lei para a correta instituição e administração do FMMA; i) Cumprir as determinações constantes nos arts. 66 a 69 da Lei Municipal n.º 87/2003, autuando os empreendimentos que impactam o meio ambiente e exigindo urgentemente a adoção de medidas para a regularização do aterro de Miracema - TO; j) Criar nos instrumentos de planejamento (PPA, j) Criar nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA) ação de fiscalização e controle ambiental vinculada ao órgão/entidade responsável pela gestão ambiental do Município; k) Observar toda a legislação municipal de meio ambiente entre as quais se destacam Leis n.º 87/2003 e n.º 31/2001 e que seja elaborado o Plano Municipal de Saneamento Básico e o de Resíduos sólidos contemplando todas as exigências previstas nas Leis Federais n.ºs 11.445/2007 e 12.305/2010, visando garantir os repasses federais, bem como estabelecer as diretrizes para o saneamento básico no município; l) Evidar esforços para que a maior parte das receitas recebidas da compensação financeira de recursos hídricos e do ICMS Ecológico seja direcionada para a área de saneamento básico e meio ambiente.

Os principais problemas detectados, possivelmente ocorrerem em função de ausência de uma visão multidisciplinar de gestão ambiental articulada e integrada com a saúde e educação. Embora, os gestores públicos tenham conhecimento da importância da articulação entre as secretarias da saúde e

meio ambiente, essa questão ainda fica na teoria, conforme explica Maria Célia Delduque & Lenita Nicolletti:

[...] embora a interação entre os temas de saúde e ambiente seja transparente na legislação, não bastam as leis, é preciso ação consubstanciada em uma plena articulação institucional. A realidade está a demonstrar que além da fragilidade da integração de políticas públicas, a descontinuidade administrativa verificada na sucessão de governos e administradores, na ausência de um planejamento a longo prazo, nos diversos níveis e esferas, colabora para o abandono de programas e projetos. (DELDUQUE; NICOLETTI, 2008).

Além da ausência de ações articuladas entre as pastas saúde e ambiente, existe a ausência de continuidade de planos e projetos de estruturação da própria pasta ambiental, ou seja, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Outra necessidade que se faz presente é a articulação de ações entre a secretaria municipal de educação e meio ambiente que se faz indispensável em função da própria atuação degradante do ser humano como ator de transformação e conservação de seu meio. Pois, tanto a Política Nacional de Educação Ambiental instituída pela Lei nº. 9.795/99, como a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA Nº 422, de 23 de março de 2010, estabelecem diretrizes para as campanhas, ações e projetos de Educação Ambiental, conforme previsto no artigo 5º “As ações de comunicação, educação ambiental e difusão da informação previstas nas deliberações do CONAMA e dos demais órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente -SISNAMA devem ser voltadas para promover a participação ativa da sociedade na defesa do meio ambiente.” No entanto, campanhas de educação ambiental praticamente não acontecem no município objeto de estudo, e quando ocorre caracteriza-se de modo pontual e isolado sem resultados efetivos ou significativos. Ainda, é importante enfatizar que não é possível falar em gestão pública municipal ambiental, sem a devida e necessária existência do Conselho Municipal de Meio Ambiente - CMMA e do Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMMA. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, (BRASIL, 2014) o CMMA destina-se:

a colocar em torno da mesma mesa os órgãos públicos, os setores empresariais e políticos e as organizações da sociedade civil no debate e na busca de soluções para o uso dos recursos naturais e para a recuperação dos danos ambientais. Trata-se de um instrumento de: a) exercício da democracia, b) educação para a cidadania e o c) convívio entre setores da sociedade com interesses diferentes.

Além da ausência do CMMA, sua criação por si só não bastaria, tendo a necessidade de sua efetividade. Para tanto, terá a secretaria municipal de meio ambiente a necessidade continuada de fortalecimento e articulação entre os diferentes atores deste conselho. Tarefa desafiadora, uma vez que tanto discutir conflitos de interesses, quanto ao aspecto econômico e ambiental, desafia a repercussão político social, geração de emprego e renda em detrimento do desenvolvimento sustentável deste município. O FMMA se destina a promover autonomia e democracia na gestão financeira da secretaria municipal de meio ambiente para que consiga desenvolver suas metas de seus planos de ações ambientais. A Lei n.º 7.797/1989, instituiu o FMMA possibilitando assim desde então a criação do Fundo Municipal. Quanto ao ponto do relatório da auditoria operacional que trata da omissão do poder executivo municipal em não regulamentar e cumprir as leis que tratam do meio ambiente, diante do vencimento do prazo de 4 anos que foi concedido para propor o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, de acordo com a Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. A situação encontrada pelos técnicos do TCE em vistoria *in loco*, bem como a constatação do pesquisador no local de deposição de resíduos, no mês de agosto de 2014, se caracteriza como lixão a céu aberto, sem nenhum controle ou proteção do solo em relação à produção do chorume, havendo possibilidade consequentemente de contaminação do lençol freático.

**CONCLUSÃO:** A auditoria operacional realizada pela coordenadoria de auditorias especiais – COAES, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, no município de Miracema do Tocantins, da

gestão pública ambiental municipal, no exercício de 2012 demonstrou em seu relatório n.º 003/2012 diferentes deficiências ou mesmo inoperância de ações necessárias para a adequação ou minimização de danos ambientais, em função, principalmente da ausência do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Fundo Municipal de Meio Ambiente como percussores da gestão municipal estratégica e integrada. Repercutindo, dentre outros problemas, por exemplo, no risco iminente de contaminação do solo e do lençol freático no local do lixão a céu aberto. Neste sentido, percebe-se a necessidade emergencial da gestão pública ambiental municipal de ser estruturada e implementada metas e ações que perpassa de uma gestão pública municipal para outra. Pois, conforme o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, “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”. Neste sentido, fez-se necessária a realização de monitoramento do TCE/TO em face da inoperância de ações efetivas em relação à gestão pública ambiental do município de Miracema do Tocantins – TO, sendo que foi autuado o processo nº 3.945/2014, que versa sobre o “monitoramento da auditoria operacional de gestão ambiental”. Ressalta-se que o processo que refere-se ao monitoramento, está em fase de análise pelos órgãos instrutivos do TCE/TO, para posterior julgamento pelo colegiado da Corte de Contas, onde constará todos as irregularidades que foram corrigidas e quais as ações que o poder público municipal planejou para suprir as falhas detectadas na auditoria.

## REFERÊNCIAS:

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013.
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999. **Política Nacional de Educação Ambiental**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm) >. Acesso em: 17 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)**. Brasília, 2014. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm> > Acesso em: 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 3.ed. 2010. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF> > Acesso em: 3 jul. 2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Relatório n.º 03/10/2012-Auditoria operacional para avaliação da gestão ambiental dos municípios que recebem compensação financeira da usina hidrelétrica do Lageado. 2012**. Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/eontas/processo/DocumentosProcSite.php?numero=12318&ano=2012&scriptCase=S>> Acesso em: 10 de jun. 2014.
- DELDUQUE, Maria Célia Delduque e NICOLETTI, Lenita. **A saúde e o meio ambiente: políticas públicas coincidentes?** COSTA, Alexandre Bernardino [et al.] (organizadores). O Direito achado na rua: Introdução crítica ao direito à saúde. Brasília: CEAD/ UnB, 2008. 460p.
- GODOY, Arilda. S. **Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In Revista de Administração de Empresas, v. 35, n.2, mar/abr. 1995a, p.57-63.