



CENTRO UNIVERSITÁRIO LUTERANO DE PALMAS

COMUNIDADE EVANGÉLICA LUTERANA "SÃO PAULO"
Recredenciado pela Portaria Ministerial nº 3.607 - D.O.U. nº 202 de 20/10/2005

KELSON DIAS GOMES

UM ESTUDO DE CASO: AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MIRACEMA-TO NOS EXERCÍCIOS DE 2012 A 2014

Palmas -TO

2015

KELSON DIAS GOMES

**UM ESTUDO DE CASO: AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAÇÃO DA
GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MIRACEMA-TO NOS EXERCÍCIOS DE
2012 A 2014**

Trabalho de Curso em Direito apresentado
como requisito parcial da disciplina de
Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do
Curso de Direito do Centro Universitário
Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientadora: Profa. Dra. Dagmar Gemelli

Palmas-TO

2015

KELSON DIAS GOMES

**UM ESTUDO DE CASO: AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAÇÃO DA
GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MIRACEMA-TO NOS EXERCÍCIOS DE
2012 A 2014**

Trabalho de Curso em Direito apresentado
como requisito parcial da disciplina de
Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do
Curso de Direito do Centro Universitário
Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientadora: Profa. Dra. Dagmar Gemelli

Aprovado (a) em : ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa . Dra. Dagmar Gemelli
Centro Universitário Luterano de Palmas

Profa. Graziela Tavares de Souza Reis
Centro Universitário Luterano de Palmas

Profo. Sinvaldo Conceição Neves
Centro Universitário Luterano de Palmas

Palmas-TO

2015

Dedico este trabalho a toda minha família pelo apoio incondicional, em especial à minha esposa Santana, aos meus filhos Stela e João Vitor pela ausência ocasionada durante a realização deste curso.

Agradeço a Deus por esta oportunidade, assim como aos meus pais, esposa e filhos, pelo incentivo. A professora Dr^a Dagmar Gemelli, pela incansável dedicação indispensável durante a realização deste trabalho, pelos conselhos e, principalmente, pela confiança em mim depositada.

“Pensar é fácil, agir é difícil, mas a vida só
pertence aos que sabe unir o pensamento a
ação”.

Viana Moog

RESUMO

Esta pesquisa buscou investigar a importância da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, na gestão ambiental do município de Miracema do Tocantins nos exercícios de 2012 a 2014. Explana diferentes aspectos da auditoria operacional realizada pelo TCE/TO, demonstrando os efeitos positivos desta modalidade de auditoria na gestão ambiental municipal. Procura-se com base na economicidade, eficiência e efetividade, verificar o desempenho operacional da gestão ambiental em função da compensação financeira de recursos hídricos proveniente da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães/Lajeado – TO e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS ecológico. Tendo como base o relatório de auditoria n. 003/2012 e o primeiro relatório de monitoramento da auditoria intitulada “avaliação da gestão ambiental do município de Miracema – TO/2012” apresentado em 2014. Os resultados revelam que, a execução da auditoria operacional na gestão municipal de Miracema do Tocantins não alcançou em sua totalidade em termos de desempenho e resultados.

Palavras-chave: Auditoria Operacional - Gestão Ambiental - Tribunal de Contas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS GERAIS	12
1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	12
1.2. MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	14
1.2.1 Administração Pública no período colonial: modelo patrimonialista	14
1.2.2 Administração Pública: modelo de gestão burocrática	16
1.2.3 Administração Pública: gestão pública gerencial.....	19
1.3 GESTÃO PÚBLICA E AS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS.....	22
2 GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL.....	24
2.1. EVOLUÇÃO NORMATIVA	24
2.2. POLÍTICAS AMBIENTAIS NA GESTÃO PÚBLICA.	27
2.3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL MUNICIPAL ..	29
3. TIPOS DE AUDITORIAS NA GESTÃO PÚBLICA.....	31
3.1 AUDITORIA GOVERNAMENTAL.....	32
3.2 AUDITORIA OPERACIONAL E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	35
4 ANÁLISE DA AUDITORIA OPERACIONAL NA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS NO MUNICÍPIO DE MIRACEMA DO TOCANTINS	38
4.1 O TCE/TO E SUAS ATRIBUIÇÕES	38
4.2 RAZÕES PARA IMPLANTAÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL COM ÊNFASE NA GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MIRACEMA DO TOCANTINS	39
4.3 FASES DE EXECUÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL	40
4.4 METODOLOGIA UTILIZADA PARA REALIZAÇÃO DA AUDITORIA	41
4.5 RITO PROCEDIMENTAL DA AUDITORIA OPERACIONAL DA GESTÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA DO TOCANTINS	45
4.6 RESULTADOS ALCANÇADOS PELO TCE/TO ADVINDOS DA AUDITORIA OPERACIONAL	46
4.6.1 Achados de auditoria.....	46

4.6.1.1 Inoperância do Conselho Municipal de Meio Ambiente.....	47
4.6.1.2 Inexecução de ações vinculadas à Secretaria de Meio Ambiente	48
4.6.1.3 Inexistência de Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA	49
4.6.1.4 Falta de controle e fiscalização ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente	50
4.6.1.5 Omissão do poder executivo em não regulamentar e cumprir as Leis que tratam do Meio ambiente	52
4.6.1.6 Falha no enquadramento da despesa com o pagamento da operação de crédito decorrente da antecipação de receita da Compensação Financeira de Recursos Hídricos - CFRH.....	53
4.6.1.7 Baixa destinação de recursos financeiros para as ações ambientais.....	53
4.7 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA AUDITORIA OPERACIONAL COM O PRIMEIRO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO	54
4.7.1 Inoperância do Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA	55
4.7.2 Inexecução de ações vinculadas à Secretaria de Meio Ambiente.....	56
4.7.3 Inexistência de Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA.....	57
4.7.4 Falta de controle e fiscalização ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente	57
4.7.5 Omissão do Poder Executivo em não regulamentar e cumprir as Leis que tratam do Meio Ambiente.....	58
4.7.6 Falha no enquadramento da despesa com o pagamento da operação de crédito decorrente da antecipação de receita da Compensação Financeira de Recursos Hídricos - CFRH.....	59
4.7.7 Baixa destinação de recursos financeiros para as ações ambientais.....	60
CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS	64
ANEXO.....	70

INTRODUÇÃO

A gestão pública no Brasil, mais especificamente no Estado do Tocantins, tem passado por situações atípicas desde seu surgimento; caracterizada constantemente com flagrantes de irregularidades e corrupções. Estes diferentes fatos tem ocasionado a queda gradativa da opinião pública e do grau de satisfação da sociedade em relação à atuação do poder público.

Como forma de ilustrar tal situação, rememora-se que o Estado do Tocantins já possuiu governador destituído de seu mandato eletivo, assim como diferentes prefeitos municipais em função de processo eletivo e irregularidade nas contas públicas, além das inadequações no desenvolvimento de suas atuações como representante do povo diante de sua administração.

Sendo assim, este estudo visou avaliar a importância da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado na gestão ambiental do município de Miracema do Tocantins – TO, nos exercícios de 2012 a 2014.

Neste sentido, referenda-se a ausência de políticas públicas inovadoras pautadas em uma visão holística e com diretrizes norteadas em ações ambientais sustentáveis. A proporção dos problemas encontrados na gestão ambiental no município de Miracema do Tocantins está relacionada com a má distribuição e gestão dos recursos provenientes da compensação financeira da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães/Lajeado – TO e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS ecológico.

Diante disso, denota-se a importância de priorizar as condições que favoreça o desenvolvimento de uma gestão ambiental, condizente e constantes permeadas pelos critérios da eficiência, eficácia, economicidade e, principalmente, a efetividade na prestação dos serviços ambientais.

Em função da pouca importância dada à gestão pública ambiental municipal, percebe-se que poderá colaborar com a crescente repercussão negativa da opinião pública em relação à capacidade da gestão em atender com as necessidades socioambientais.

Diante desta severa realidade, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO propôs avaliar a qualidade da gestão municipal ambiental em Miracema do Tocantins, em relação aos recursos recebidos e na procura de efeitos eficazes sócio ambientalmente coerente.

De acordo com esta verificação, surgiu a referente pesquisa, com o desígnio de elucidar aspectos compreensivos sobre a auditoria operacional e sua aplicação pelo TCE/TO,

no intuito de ressaltar os resultados obtidos na atuação da Corte de Contas, com anseio de proporcionar serviço público com o necessário e merecido nível de qualificação para com a sociedade.

Assim, este estudo está estruturado da seguinte forma, primeiro será discutido sobre a administração pública: aspectos gerais, onde será enfatizado os seus modelos nos respectivos períodos colonial, patrimonialista, burocrática e gerencial. No intuito de buscar a origem e o histórico da Administração Pública ao longo dos séculos evidenciou-se os diferentes modelos com suas características evolutivas.

No segundo capítulo será abordado sobre as questões relacionadas à gestão pública ambiental, evidenciando a evolução normativa e as políticas ambientais na gestão pública. No terceiro capítulo, pretendeu-se caracterizar a auditoria na gestão pública e a modalidade de auditoria operacional com suas respectivas espécies.

Nos capítulos mencionados, enfatizará os aspectos da gestão pública com a gestão ambiental, como forma de promover a busca da constante eficácia administrativa por intermédio da execução da Auditoria operacional.

E por fim, no quarto capítulo propõe-se, a análise da auditoria operacional na gestão ambiental municipal realizada pelo Tribunal de Contas do estado do Tocantins no município de Miracema do Tocantins, evidenciando as razões para implantação desta modalidade de auditoria, as fases de execução, assim como a metodologia utilizada para realização da auditoria, seu rito procedimental do processo e os resultados alcançados pelo TCE/TO.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS GERAIS

1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A Administração Pública surge a partir do momento que a coletividade se organiza e busca se estruturar economicamente. Desta maneira, não há como relatar sobre a Administração Pública sem antes abordar sobre o Estado e o Governo.

A partir do momento que o homem abandonou sua vida nômade, passando a se estabelecer geograficamente de modo permanente e em grupos, no intuito de proporcionar a produção de alimentos e acumular riquezas, surgiu-se a necessidade de realizar a organização dos diferentes serviços coletivos contribuindo diretamente para o surgimento da economia do Estado.

O Estado surge com a transferência da capacidade de resolução de conflito pelos próprios membros da sociedade a um “ente” que assumirá os conflitos e administrará boa parte dos recursos produzidos pela coletividade.

Segundo Meirelles (2010), o Estado pode ser conceituado em diferentes aspectos, tais como: sociológico, sendo considerada gestão territorial com poder e mando originário; Político, onde a comunidade ou aglomerado de pessoas em uma determinada delimitação territorial com poderes de coerção e mando em relação aos sujeitos ou conjuntos deste fora dessa comunidade e por fim o aspecto constitucional, em que o Estado é pessoa jurídica territorial e soberana.

No artigo 41, da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), os Estados como entes da Federação são pessoas jurídicas de Direito Público Interno, regidos pelas suas leis, de acordo os preceituados princípios pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2014).

Para o surgimento da Administração Pública se fez necessário à presença do Governo. Segundo Peter e Machado (2014), o governo pode ser compreendido como uma instância superior de administração executiva, reconhecida como a liderança de um Estado, enquanto nação, ou mesmo ente de uma Federação.

Do ponto de vista técnico, o Governo se caracteriza como um conjunto de poderes e órgãos que o compõem, e do ponto de vista prático, como o complexo de funções realizadas pelos poderes e órgãos.

Segundo Di Pietro (2012, p. 50), a Administração Pública abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar. E ainda enfatiza que são dois os sentidos comumente utilizados ao vocábulo acima:

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa. E em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Esta classificação possui caráter pedagógico no intuito de proporcionar o discernimento das pertinências da estrutura estatal. Pois abrange tanto a composição funcional, como os agentes, órgãos e pessoas jurídicas com suas respectivas atribuições na esfera federal, estadual ou municipal com a responsabilidade de desenvolver o exercício da função. Quanto as suas atribuições concreta e imediata em função de benefício coletivo de modo estruturado e planejado.

De acordo com o entendimento de Mello et al. (2013, p.3), planejar é a “função gerencial relacionada à definição de metas para o futuro desempenho organizacional e a decisão sobre tarefas e recursos necessários para alcançá-las”; dirigir é a função “que se refere à atribuição de tarefas, agrupamento de tarefas em departamentos e alocação de recursos para os departamentos”; comandar é a “função administrativa que envolve o uso de influência para motivar os empregados para atingir as metas da organização” e verificar a execução tem como intuito a função “relativa ao monitoramento das atividades dos funcionários, mantendo a organização nas diretrizes em relação às suas metas, realizando alterações corretivas se necessário”.

O autor em questão se refere ao método dinâmico, bastante utilizado para o controle e melhoria de forma continuada dos processos e produtos do planejamento aplicados à gestão, oriundo da sigla em inglês PDCA (PLAN – DO – CHECK – ACT), ou seja, os atos da administração devem ser sempre planejados, realizados, verificados e corrigidos.

Conforme o artigo 4º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com redação da Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, estabelece que a Administração Federal possua a administração direta e a indireta.

Sendo esta, compreende entidades dotadas de personalidade jurídica própria, tais como empresas públicas, autarquias, sociedade de economia mista e fundações públicas. E aquela se constitui dos serviços agregados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

Na concepção Peter e Machado (2014), Administração Pública é compreendida por um conjunto de órgãos que realizam serviços de competência do Governo, tais como saúde,

segurança, educação, meio ambiente, no intuito de satisfazer as necessidades da sociedade.

Este conjunto enfatizado permeia os poderes da União, dos Estados e dos Municípios, orientado pelos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

1.2. MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

1.2.1 Administração Pública no período colonial: modelo patrimonialista

A administração Pública no Brasil tem passado por diferentes transformações, desde seu surgimento no período colonial até os dias atuais. A primeira fase inicia-se com a divisão do território brasileiro em treze distintas áreas, denominadas de capitanias hereditárias. Com a delimitação destas diferentes porções de terra, instituiu-se a necessidade de surgir às respectivas gestões de suas áreas, com o necessário investimento e exploração dos seus respectivos recursos naturais. As capitanias hereditárias tinham características de sucessão hereditária, sendo, portanto repassado para os seus respectivos herdeiros ao longo de suas gerações. Em função disso, a Administração Pública no período colonial se caracterizou como Administração Patrimonialista.

Segundo Andrade et al. (2012, p.7), o Brasil, no período colonial, caracterizava-se por uma unidade política centrada na imagem de um rei e seus conselheiros. “A legislação da colônia era composta por determinações de cunho particular, ou seja, não existiam normas gerais a serem seguidas, hierarquias e definições de competências”.

Desta maneira, não se tinha clareza ou distinção entre a atuação do ente público e privado, ocorrendo à interferência deste naquele, ou seja, não existia uma administração profissionalizada.

Costa (2008, p.831) enfatiza as características da administração do período colonial, como:

O Estado representado pela administração colonial era, ao mesmo tempo, um todo que abrangia o indivíduo em todos os aspectos e uma miríade de instâncias e jurisdições que iam do rei até o mais modesto servidor, cujas atribuições se superpunham, se confundiam e se contradiziam.

Sendo esta relação caracterizada predominantemente pela relação de dominação entre os súditos e soberanos, existindo, portanto dependência direta e aceitação sem nenhum questionamento por todo o período colonial. Diante disso, era bastante comum neste período a

prática de distribuição de cargos baseado na troca de favores e na afeição, principalmente, por parentes.

O modelo de gestão patrimonialista no Brasil perpassou por mais de 4 (quatro) séculos, compreendendo os anos de 1500 a 1930 abrangendo os períodos: colonial , imperial e primeira república (DRUMOND et al, 2012).

Neste modelo de gestão, as decisões gerenciais eram tomadas de modo subjetivo, sem quaisquer critérios, onde o patrimônio que deveria ser apenas público era também pessoal. Em função do poder do soberano, este se caracterizava como exclusivo e absoluto dono do Estado.

Pioneiramente Max Weber definiu o modelo patrimonialista para demonstrar o domínio privado de governantes e funcionários sobre o governo mediante a não separação entre o tesouro do estado e de seu monarca ou de seus funcionários (MARTINS, 1997).

Neste mesmo período preponderou o regime absolutista, pois o rei representante do Estado se considerava acima da lei, não poderia ser questionado ou responsabilizado por qualquer ato. Se ocorresse a necessidade de indagações, analogicamente seria o mesmo que questionar decisão divina. No entanto, o inverso era possível, ou seja, os “administradores” poderiam a qualquer momento ser responsabilizados em detrimento de alguma ação que contrariasse a vontade do soberano.

Os recursos fiscais coletados no período monárquico eram utilizados para manter uma aristocracia patrimonial ligada diretamente àquela corte. A burocracia patrimonialista era permeada por nepotismo e clientelismo, necessitando basicamente de independência política, apesar de já existir em tais estados uma Constituição, um sistema jurídico, um serviço público e um governo (GOMES e OLIVEIRA, 2010).

O modelo de administração pública patrimonialista tem o seu crescente desgaste ao longo dos séculos em função das diferentes características mencionadas acima. Como marco de finalização deste modelo, teve-se o estabelecimento do modelo de gestão burocrática com a instituição do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, do então Presidente da República Getúlio Vargas, que dentre outras alterações instituiu o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP.

Com o advento do novo governo, no considerado Estado Novo foi proposto uma reestruturação da organização do poder público como destaca Rabelo (2011, p. 133):

Substituição de elites oligárquicas de funções políticas através de novas negociações, e da instituição de um regime autoritário, a partir de 1937. Essas

mudanças podem ser vistas nas reformas efetuadas na área trabalhista, na criação do Ministério da Educação e Saúde, na ampliação do parque industrial no país e na criação de comissões e departamentos novos, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha a função de reformar o aparelho administrativo do Estado.

Na época a administração pública buscava realizar profundas mudanças. Sempre que possível procurava buscar se espelhar na administração privada, que em função da influência do ritmo da revolução industrial desenvolvia suas ações de forma dinâmica e organizada.

1.2.2 Administração Pública: modelo de gestão burocrática

O modelo de gestão burocrática teve início a partir da década de 1930 até 1990, tendo como marco inicial o governo de Getúlio Vargas, com a sua primeira reforma administrativa brasileira com a instituição do Departamento Administrativo do Serviço Público do Brasileiro (DASP) em 1936 (DRUMOND et al. 2014).

A função fundamental deste modelo era desvincular os interesses subjetivos dos interesses da administração, pois não se podia mais conceder a apropriação de bens ou estrutura administrativa para interesses pessoais.

Segundo Mafra (2005, p. 2), as características principais deste modelo eram “combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista eram seus maiores objetivos. Para tal, orientava-se pelas ideias de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo”.

Como enfatizado pelo autor acima, este modelo surge com intuito de combater no sentido de extinguir o modelo de gestão pública patrimonial, com o propósito de acabar ou minimizar a corrupção e o nepotismo que preponderou por séculos em nosso País, passando a instituir os membros que compõem a administração pública que possuísse qualificações profissionais, detentores de designações técnicas e por seus próprios méritos com seleção por concursos públicos.

Em busca de uma organização ideal de administração pública instituiu-se a burocracia no intuito de adequar os meios aos objetivos pretendidos, possibilitando máxima eficiência a esses objetivos pretendidos. O modelo de gestão burocrática permeia princípios como a hierarquia de cargos, por exemplo. Entende-se, nessa estrutura, que os funcionários superiores controlam os demais. E ainda, que a autoridade hierárquica dá-se em qualquer estrutura burocrática, seja ela pública ou privada.

Mafra (2005, p.1) ratifica o conceito de burocracia de Max Weber como:

Administração da coisa pública por funcionário sujeito a hierarquia e regulamento rígidos, e a uma rotina inflexível. Recebe o significado abrangente de classe dos burocratas. Identifica-se com grande influência ou prestígio de uma estrutura complexa de departamentos na administração da coisa pública.

Este modelo está essencialmente pautado em características como o formalismo procedimental e processual nos atos da administração, almejando o controle efetivo dos abusos no intuito de proporcionar ao máximo a transparência de suas ações.

A burocracia proporcionou a equidade funcional delineando as atribuições definidas aos empregados com redes hierárquicas definidas, bem como o intuito de prover produtos e serviços *standard* aos destinatários de suas atividades (SECCHI, 2009).

Diferentemente do primeiro modelo, ocorreu à sistematização e predefinição de cargos e atribuições de membros da administração, seguindo uma lógica de funções gradativas, complementar e ordenada do ponto de vista estrutural, surgindo desta forma a proposição dos organogramas bastante difundidos nas entidades públicas.

Conforme Drumond et al. (2014), este modelo apresenta alguns elementos essenciais, dentre eles: a estrutura de autoridade impessoal; hierarquia de cargos altamente especificada; descrição de cargos com claras esferas de competência e atribuições; seleção com base em qualificação técnica; remuneração fixa compatível com a hierarquia de cargos; o cargo como única ocupação do burocrata; promoção baseada em sistema de mérito; separação entre os bens públicos e privados do burocrata e controle sistemático do cargo.

Sendo assim, o sistema burocrático busca a racionalidade por intermédio da rapidez nas decisões, redução dos atritos da administração para com a sociedade, constância e confiabilidade nas ações planejadas. Uma vez que existe conformação de atribuições de maneira integrada e complementar no desenvolvimento das diferentes funções desenvolvidas.

De acordo Secchi (2009), o modelo em questão apesar de estabelecer as características de formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Há uma preocupação em relação à eficiência organizacional.

No entanto, existe uma dicotomia no aspecto de eficiência. Existindo a eficiência econômica evidenciando a disposição racional dos recursos e a eficiência administrativa que traduz à obediência às prescrições formais das tarefas, ou seja, com base nos procedimentos realizados conforme preceituava as leis.

O modelo burocrático proporcionou o surgimento dos primeiros princípios da administração pública, o princípio da legalidade e o da impessoalidade. Sendo aquele

condicionado ao agente público suas ações com base na lei e este em fase da escolha deste agente de modo impessoal, independente de amizades ou grau de parentesco.

Em função da constante busca pelas eficiências econômica e administrativa, possibilitou o surgimento das disfunções burocráticas, podendo ser considerado defeitos neste modelo. Estas passam a surgir com a imposição de controles rígidos de fiscalização, como as próprias corregedorias institucionais ou externamente como exemplos: o Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado, auditorias dos ministérios públicos. Em relação a controle externo Guerra (2005, p. 108) propõe a seguinte definição:

O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto, a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro.

No entanto, cabe enfatizar que não existe qualquer sistema de hierarquia entre o controle interno e o externo. O que acontece de fato é a complementação de um sistema pelo outro no sentido de prevenir ou repelir atos ilícitos contra a administração pública.

E nessa seara de entendimento, pondera-se que o controle interno tem como principal função apoiar o controle externo, norteando as autoridades públicas no sentido de evitar o erro, efetivando um controle preventivo, colhendo subsídios mediante o controle concomitante a fim de determinar o aperfeiçoamento das ações futuras, revendo os atos já praticados, corrigindo-os antes mesmo da atuação do controle externo (MEDAUAR, 2014).

Em função da necessidade eminente de controle e por outro lado a busca incessante no cumprimento da máxima eficiência ocorria à morosidade ao prosseguimento processual levando as disfunções burocráticas. No sentido de alcançar equilíbrio entre a máxima eficiência e as peculiaridades de baixo desempenho das atribuições dos servidores em função de suas características subjetivas se denotava o principal desafio no desenvolvimento deste modelo.

De acordo com Maia e Pinto (2007) reiteram que as disfunções burocráticas residem no fato que a burocracia não leva em conta a organização informal, não se preocupando com as diferenças individuais entre as pessoas que poderá induzir nas variações do desempenho das atividades na organização, proporcionando consequências imprevistas, como exemplo a morosidade de análise de um determinado processo.

Em muitas situações, as disfunções são demasiadamente invocadas, em função de características interpessoais, como por exemplo, a existência de insegurança do representante da administração pública para a tomada de decisões procedimentais céleres e otimizadas que configurem produtividade significativa na prestação de serviço público.

Como exemplo das diferentes disfunções do processo burocrático Chiavenato (2014, p. 269), elenca:

O apego aos regulamentos; excesso de formalismos e de papelório; resistência a mudanças; despersonalização do relacionamento; superconformidades as rotinas e aos procedimentos; exibição de sinais de autoridade e dificuldade no atendimento a clientes por gerar conflitos com o público gerando imprevisibilidade no funcionamento administrativo.

Em função da lentidão gerada pelo processo burocrático e a impossibilidade de acompanhar as novas demandas da sociedade com baixo rendimento ao atendimento público, surge em meado da década de 1980, em face a pressão da globalização e a necessidade de alterar o modelo burocrático em função da ausência de um Estado dinâmico e célere.

Diante disso Tavares et al. (2014), resalta que o modelo burocrático neste período não atendia mais de maneira ampla as inovadoras necessidades sociais, bem com a organização do modelo proposto que nesta realidade deveria ser norteada pelos princípios de produtividade, eficiência e eficácia.

1.2.3 Administração Pública: gestão pública gerencial

A Administração pública orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; pressupõe que políticos em função do Estado não mais atenderiam as suas necessidades, se tornando caro o modelo em vigência, surgindo desta forma o paradigma pós-burocrático, passando a existir o modelo de gestão pública gerencial com objetivo de possibilitar eficiência na máquina burocrática. Uma vez que este modelo iria importar mentalidade, procedimentos, metodologias da iniciativa privada tendo como finalidade em termos práticos os resultados céleres e otimizados.

A primeira tentativa de implantar no Brasil, a administração pública gerencial, foi no Governo Castelo Branco em 1967, com o Decreto-Lei nº 200, que promovia uma radical descentralização da administração pública brasileira. Este decreto promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviço para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como a instituição da racionalidade administrativa,

planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios (SANTOS, 2003).

Esta descentralização buscava desengessar as potencialidades da administração pública no que diz respeito às possibilidades de cumprimentos de metas produtivas ainda não alcançadas.

No entanto, segundo Freitas (2011), essa descentralização proporcionou perda de autonomia, ficando o Estado submisso aos aspectos técnicos e científicos e com evidentes dificuldades das empresas estatais terem condições de competir com as empresas privadas diante de diretrizes rígidas de licitação e contratação de bens e serviços. A administração pública gerencial é fundamentalmente focada em resultados que vão de encontro com as necessidades dos cidadãos.

Sendo eminentemente necessária uma mediação entre os apontamentos exclusivamente técnicos e científicos com os anseios ou necessidade para o que precisam do serviço prestado, gerando deste modo resultados para o povo, pautado na legislação regulamentadora.

A característica da administração pública gerencial foi pautada na produtividade de resultados de modo direto e pragmático. Santos (2003, p. 5) elenca as características do respectivo modelo abaixo:

Funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Neste modelo administrativo para que se tivessem os resultados pretendidos os políticos e funcionários públicos deveriam possuir certo grau de confiança para que fosse possível o gestor público ter a liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas estabelecidas, ao invés de fixar metas e procedimentos com base em lei.

Segundo Secchi (2009), a administração pública gerencial se destacou como um modelo normativo para a devida e necessária estruturação da gestão administrativa pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Sendo posteriormente o precursor para a consolidação do princípio da eficiência na administração pública.

A busca pela eficiência eminentemente marca a preocupação em relação à produtividade na gestão pública, uma vez comparada com a administração privada, que norteia sua produtividade com estabelecimento de objetivos e metas bem definidos a ser alcançados.

Em função da crise mundial da década de 70, com a crise do petróleo, repercutiu em uma recessão profunda e conseqüentemente crise fiscal. No intuito de exemplificar tal situação que o país passava, Martins (1980, p.2) enfatiza que:

Basta notar que a perda que o Brasil sofreu em decorrência do aumento das despesas com petróleo e derivados, tomando-se como base de cálculo apenas as quantidades consumidas em 1973 e a diferença entre os preços médios de importação de 1974 e de 1973, foi de cerca de US\$ 2,6 bilhões por ano — ou seja, de 4,4% da renda nacional do Brasil em dezembro de 1973, ou, se capitalizada a 7% a.a., uma perda de capital da ordem de US\$ 37 bilhões, a qual correspondia a três vezes o valor da dívida externa do país naquele ano.

Em detrimento dos efeitos da crise e de indícios de aumento da corrupção na administração, no final da década de 80 com a Constituição de 1988, se implanta no País novamente o modelo burocrático reformador. Como assevera Brito, (2013, p. 5) “a Constituição Federal de 1988 contemplou um modelo burocrático de administração pública que apenas reagiu ao clientelismo que assolou o país nos anos da década de 80.”

Deste modo ressalta-se que não somente a evolução histórica e as alterações dos modelos de gestão pública ao longo dos séculos no Brasil proporcionou aprimoramento dos atos administrativos, mas principalmente a inserção dos princípios administrativos como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade instituídos pelo artigo 37 *caput*, da Constituição Federal de 1988. No intuito de consolidar e inter-relacionar os princípios mencionados evidencia-se o princípio da supremacia do interesse público em todas as decisões ou atos da administração pública.

Uma década depois ocorreu a reforma administrativa do Estado Brasileiro com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, alterando seu artigo 34, em função da necessidade eminente de modernização da máquina administrativa diante da influência do processo de globalização reimplantando o modelo de gestão pública gerencial com a complementação do quinto princípio da administração, ou seja, o princípio administrativo da eficiência.

Conforme Coutinho (2012, p. 14), a proposição desta reforma não é de perpetuar um período cíclico vicioso que caracterizasse o desenvolvimento da administração pública brasileira, a qual sempre alternou períodos de centralização e descentralização, mas, sim, “a de fortalecer a competência administrativa do centro de direção administrativa do Estado brasileiro e estimular a autonomia das agências e das organizações sociais (entidades periféricas da administração pública)”.

1.3 GESTÃO PÚBLICA E AS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

A gestão pública atual tem tido o intuito de promover qualidade na prestação do serviço público com a finalidade de atender às necessidades e expectativas dos usuários cidadãos. Conforme denota Silva (2013, p. 1):

Existe um conjunto grande de desafios no país para alcançarmos a qualidade na gestão pública contemporânea. Mas o primeiro aspecto importantíssimo trata da identificação das necessidades dos usuários cidadãos e de tentarmos responder a essas necessidades de uma forma satisfatória. Isso significa termos uma administração pública que, de fato, esteja voltada para o atendimento da sociedade. Para que serve o serviço público? Não existe uma lógica interna que o faz existir por si só!

Em função da evolução tecnológica e da responsabilidade socioambiental que a administração pública atual se deparou, fez-se necessário buscar um novo modelo de gestão, sendo de modo mais pragmático, em consonância com as necessidades e realidade da sociedade. Mas, para que isso ocorresse se fez necessária a inserção de uma política pública inovadora deixando de ter uma atuação, exclusivamente, fiscalizatória. Como exemplo, o surgimento de novas políticas públicas no setor da sustentabilidade, conforme evidenciado na matéria do (Guia Exame, 2010, p. 69) exemplifica:

- 1 – Pagamento por serviços ambientais – Na nova gestão usa-se inverter a velha lógica em vez de multar quem destrói, renúmerase quem protege o meio ambiente; ao citar o exemplo do Estado do Espírito Santo, que paga 130 produtores rurais para conservar 1200 hectares de mata nativa próxima a nascentes de rios.
- 2 – Gestão de resíduos de construção – Na prática isso significa dar a correta destinação a resíduos de construções e demolições, e ainda lucrar com o seu reaproveitamento.
- 3 – Reservas particulares – Usando a prática de incentivos, surgem novos mecanismos, para incentivar a transformação de terras privadas, de empresas e cidadãos em áreas de proteção ambiental.

Conforme Arcanjo (2011, p. 14), o novo modelo de gestão pública deverá possuir profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/accountability. Assim como o desempenho de uma gestão respaldada no “incentivo da disseminação da ideia de sustentabilidade que se mantém no tripé dos fatores econômicos, ambientais e sociais, na busca do bem estar social das pessoas”.

Além da reforma das políticas públicas voltada à administração pública é necessário que os gestores possuam compromisso com o bem público para que se consiga alcançar resultados quantitativos e qualitativos. Em função da flexibilização do modelo gerencial atual

e da descentralização administrativa faz-se necessário à definição de metas a serem atingidas com a utilização de indicadores de desempenho.

Para que a administração pública alcance resultados constantemente otimizados e que atenda o grau de satisfação dos usuários, faz-se necessário que ocorra planejamento estratégico e integrado institucionalmente e que as ações sejam pautadas na busca da eficiência, mas com constantes reavaliações dos resultados obtidos, podendo assim, fazer adaptações e propor novas ações para obter o desempenho almejado.

2 GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL

2.1. EVOLUÇÃO NORMATIVA

A preocupação com as condições ambientais no mundo se tornaram consideravelmente externalizadas, após as diferentes evidências de destruição proporcionada pela segunda guerra mundial, sendo divulgados apenas na década de 60, tais como: aquecimento global, o buraco na camada de ozônio e diferentes catástrofes ambientais. Potencializado com o acelerado crescimento agrícola e evolução industrial, onde se tornou mais evidente a redução drástica dos recursos naturais.

Em 1962 a autora Raquel Carson publica sua obra intitulada “Primavera silenciosa” retratando a contaminação do solo, água e conseqüentemente as diferentes espécies de variados níveis tróficos, provocado pela inseticida Dicloro Difenil Tricloroetano (D.D.T.) que foi utilizado em larga escala na crescente agricultura da época.

Após a publicação e tradução em diversos idiomas, a referida obra provocou consideráveis discussões na maneira da produção agrícola, com a utilização e contaminação pelo DDT, proporcionando contaminação e mortandade de diferentes espécies da fauna e conseqüentemente, da espécie humana provocando entre outras doenças, o câncer.

Em 1972 a Organização das Nações Unidas realizou na Suécia, em Estocolmo, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, tendo como resultante a aprovação da declaração universal do meio ambiente, considerando como recursos de futuras gerações a água, o solo, o ar, a flora e a fauna (FARIAS, 2007).

Com isso, aumentou a discussão mundial no sentido de positivar diferentes leis e atos normativos em relação aos princípios ambientais da prevenção e precaução na forma de utilização dos recursos ambientais.

A normatização no que tange ao aspecto ambiental no Brasil começa a surgir apenas na década de 80, com a instituição da Política ambiental. Isto ocorre com a instituição da Lei n.º 6.938/81, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, trazendo prerrogativa de responsabilização para a administração pública, enquanto agente de transformação, não apenas como instituição pública com função exclusivamente fiscalizatória em relação ao uso dos recursos naturais de empresas privadas. Mas, também, como ator de transformação partindo de suas próprias ações institucionais para uma política institucionalizada.

Em 1983, foi criada a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo como coordenadora a ministra norueguesa, Gro Harlem Brundtland, sendo conhecida, posteriormente, como Comissão de Brundtland. Esta comissão apresentou em forma de relatório em 1987, proposta de desenvolvimento econômico pautado na preservação ambiental, de forma que almejasse o desenvolvimento sustentável garantindo qualidade ambiental para as futuras gerações (BARROS, 2012).

A Constituição Brasileira de 1988 foi o principal marco legal em relação à tutela ambiental, pois evidenciou de modo expresso a relevância do meio ambiente ecologicamente equilibrado, responsabilizando o poder público em defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações. Esta temática é devidamente tratada no Título VIII, capítulo VI, onde apresenta a relevância da sustentabilidade no artigo 225, *in verbis*:

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.

A constituição impõe aos órgãos públicos a necessidade de levar em consideração em suas atitudes institucionais à preservação ambiental. Prepondera a relevância do desenvolvimento sustentável face ao artigo 170 da carta magna, como princípio da atividade econômica, tendo como intuito garantir a todo cidadão a dignidade com base na justiça social e a defesa do meio ambiente. (CANOTILHO, 2008).

Assim, ao se passar duas décadas da realização da última conferência mundial voltada para as questões ambientais, foram realizadas a Conferência RIO-92 ou a ECO-92, sediada no Rio de Janeiro, no Brasil, no ano de 1992. Essa conferência teve a finalidade de aprovar diretrizes que promovesse o desenvolvimento sustentável constituindo políticas públicas voltadas para uma nova visão de desenvolvimento.

Ainda na década de 90, a lei de crimes ambientais foi instituída pela Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que estabelece medidas repressivas penais e administrativas que podem ser impostas nas situações danosas ao meio ambiente e tipifica como crime ambiental. Não obstante, destaca-se a importância para o direito ambiental brasileiro, dispondo as hipóteses delituosas como a imposição de penas restritivas de direito, de prestação de serviços à comunidade ou de multa, dependendo do nível agravante do crime praticado, bem como a responsabilidade solidária decorrente da prática de crimes ambientais. *In verbis*:

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Em meio às sanções restritivas de direito previstas na Lei de crimes ambientais, de natureza administrativa, depara-se com o empecilho de participação em processos licitatórios, por parte dos violadores da norma, prevista no seu artigo 72, na subseqüente forma:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º.

[...]

§ 8º As sanções restritivas de direito são:

[...]

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Para elucidar o mencionado dispositivo, enfatiza-se que em situações de desmatamento em áreas de domínio público ou consideradas de preservação permanente e ainda de reserva legal, sem prévia autorização de recursos naturais constitui crime ambiental. No caso de recebimento ou acondicionamento, para fins comerciais ou industriais, de qualquer produto de origem vegetal, sem exibição de licença ambiental do vendedor, concedida pela autoridade competente e sem está de posse o detentor do produto até a sua comercialização constitui crime ambiental (SANTOS et al., 2010, p. 23).

Em 2002, aconteceu na África do Sul, também denominada de Rio + 10, por ser uma década depois da ECO-92 que ocorreu no Rio de Janeiro, no intuito de constituir um plano de implementação dinâmico que potencializasse as metas já admitidas no Brasil. O evento se justificava em função da grande dificuldade de estabelecer as diretrizes pré acordadas entre os países.

No entanto, diante do crescente aumento do buraco na camada de ozônio e de outros problemas ambientais, como redução significativa da diversidade da fauna e flora em dezembro de 2009, a Organização das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas promove em Copenhague uma conferência para tratar dos crescentes problemas oriundos do aquecimento global.

Nesta linha progressiva de normativa ambiental, refere-se à Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Esta lei sugere ao gestor público o desenvolvimento de tecnologias, que almeja a redução de emissões

de gases de efeito estufa, com a possibilidade de evidenciar preferência nas licitações públicas para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e demais recursos naturais.

Nessa acepção, Daniel Ferreira (2012, p. 82) acredita que pelo menos na teoria, a referida norma busca assessorar o agente público, ao explicar a respeito dos requisitos de sustentabilidade ambiental exigíveis no âmbito das licitações públicas. O autor enfatiza o seguinte “não que as tenha resolvido uma a uma, mas oferecendo um norte para o processo de interpretação e aplicação do Direito”.

A Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, inclui como finalidade da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e define como não comprometedores ou não restritivos da competitividade das licitações vários dispositivos incluídos no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, e nos parágrafos 5º ao 12º, voltados à proteção da indústria e da produção local. Destaca-se o previsto no §5º, que autoriza o estabelecimento de margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam as normas técnicas brasileiras.

A inclusão do requisito de sustentabilidade ambiental na efetivação de licitações pública objetiva estabelecer transformações nas relações entre o Estado e o mercado produtor de bens e serviços, conduzindo as ações voltadas para defesa e preservação do meio ambiente. Logo, as licitações deixam de ser norteadas apenas pelos requisitos do melhor preço e da maior vantagem para a administração, passando a serem considerados os critérios de sustentabilidade ambiental.

Mais recentemente, especificamente em 2012 no Rio de Janeiro, no Brasil ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável mais conhecida como Rio + 20, com a finalidade de relembrar e cobrar os compromissos políticos mundiais assumidos em busca do desenvolvimento sustentável.

2.2 POLÍTICAS AMBIENTAIS NA GESTÃO PÚBLICA.

A gestão pública é pautada nas ações de cunho legal para gerenciar o patrimônio público. Com a positivação do direito ambiental por meio do artigo 225, da Constituição Federal de 1988, seguido da globalização e diminuição cada vez mais dos recursos naturais, a estrutura administrativa busca diferentes medidas para promover a gestão pública sustentável.

Segundo Abreu e Silva (2011), a gestão pública sustentável aparece como uma alternativa necessária que visa à conscientização da sociedade em relação ao uso dos recursos naturais, no intuito de promover incorporação de uma nova cultura institucional que inclua critérios socioambientais nos investimentos, compras e contratações, torna-se eminente cada

vez mais, haja vista a significativa demanda social por um meio ecologicamente equilibrado e socialmente justo, propício ao exercício da cidadania ambientalmente adequada.

Como pode se observar o modelo de gestão pública por excelência está pautada na qualificação gerencial na administração pública e no cumprimento da responsabilidade socioambiental. De modo que possibilite a mudança de hábitos e atitudes nos diferentes entes da administração pública direta ou indireta.

A gestão pública sustentável tem como finalidade estabelecer a percepção socioambiental na sociedade, possibilitando serviços e produtos sustentáveis respeitando os princípios constitucionais da administração pública.

Desta forma, a administração pública objetiva sensibilizar a sociedade em busca de uma gradativa consciência ambiental de modo exemplificativo, começa a promover programas de educação ambiental interinstitucionalmente como a agenda ambiental na administração pública – A3P.

A proposição desta agenda ambiental nos entes públicos teve como objetivo, principalmente, sensibilizar os agentes públicos em relação às questões ambientais, promover a economia de recursos naturais e redução de gastos institucionais, reduzir os impactos socioambientais decorrentes das atividades públicas, contribuir para rever os padrões de produção e consumo e adoção de novos referenciais de sustentabilidade no âmbito da administração pública, contribuir para melhoria da qualidade de vida dos servidores e apoiar a incorporação de critérios de gestão socioambiental nas atividades públicas.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 158, inciso IV estabelece que o Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS é um tributo estadual que destina 25% da arrecadação aos municípios. Destes, 13% são repassados aos municípios tocantinenses em forma de ICMS ecológico, utilizando de critérios qualitativos e quantitativos no cálculo distributivo dos índices, com finalidade de incentivar as administrações públicas municipais tocantinenses nas áreas de política e conselho municipal de meio ambiente, fundo municipal de meio ambiente, educação ambiental, agenda 21 local, capacitação e treinamento na área ambiental, controle e combate às queimadas, unidades de conservação, terras indígenas e saneamento básico.

No estado do Tocantins este instrumento fiscal de incentivo sustentável, teve sua aprovação pela Lei n.º 1.323/02, dispondo sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto de arrecadação do ICMS ecológico pertencente aos Municípios.

2.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL MUNICIPAL

A gestão pública ambiental no Tocantins passou a receber atenção administrativa apenas no início da década de 90, sob influência da Lei n.º 6938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e da Constituição Federal de 1988. A comprovação deste fato se dá com a criação da Lei n.º 88, de 20 de fevereiro de 1991, que criou a Fundação Natureza de Palmas – FUNAP, na recente instituída capital do estado do Tocantins de Palmas – TO.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente no município de Miracema do Tocantins foi criado em 2001, no entanto, demonstra-se de forma pouco pragmática em função da ausência de estrutura organizacional e dotação orçamentária independente, esta não existe se quer um plano de gestão ambiental com ações e metas definidas e alinhadas à política nacional de meio ambiente, que prever de modo estratégico uma série de ações para atender os objetivos tais como: planejamento de uso e fiscalização dos recursos naturais; educação ambiental de modo sistemático e integrado com outras secretarias municipais ou mesmo estaduais.

No entanto, para estas ações sejam possível na administração pública municipal faz-se necessário à existência de um plano de gestão municipal fundamentado nos três pilares da sustentabilidade – social ambiental e econômico construído com a participação da sociedade.

Assim, para elaboração de um plano de gestão ambiental necessita da existência e estruturação do Conselho e Fundo municipal de Meio Ambiente, conforme ratifica Gomes e Gemelli (2014) a importância de 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 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. (BRASIL, 2014)

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 se discute conflitos de interesses, quanto ao aspecto econômico e ambiental, onde desafia a repercussão político social, geração de emprego e

renda em detrimento do desenvolvimento sustentável do município de Miracema do Tocantins.

Segundo Gomes e Gemelli (2014), apesar dos gestores públicos terem conhecimento da importância da articulação entre as secretarias da saúde e meio ambiente, os principais problemas detectados se denotam no aspecto de ausência de gestão articulada nas secretarias municipais de meio ambiente, possivelmente ocorrerem em função de ausência de uma visão multidisciplinar de gestão ambiental articulada e integrada com a saúde e educação.

Neste sentido, mesmo quando se trata de gestão administrativa ou gestão ambiental, deve se buscar uma visão holística e estruturada de modo a promover a integração compartimentalizada proposta por organogramas institucionalizados. Estes devem possuir atribuições funcionais e sincrônicas nas execuções das ações e metas devidamente propostas.

3. TIPOS DE AUDITORIAS NA GESTÃO PÚBLICA

O termo Auditoria se originou do termo latim *Audire*, cujo significado está relacionado à proposição de ouvir, auditar, ou seja, pode ser definido como um conjunto de procedimentos técnicos no intuito de verificar se foram ou não realizadas de acordo ou em conformidade com normas e objetivos propostos.

Neste sentido, busca ainda confrontar a situação atual de fato, se perpassando por critérios pré-estabelecidos ou normativos com a situação desejável. Possui ainda, a função de proporcionar controle orçamentário do Estado ou da iniciativa privada face ao desenvolvimento de suas necessárias ações.

O surgimento da auditoria remonta períodos inexatos ainda antes de Cristo, em função da necessidade milenar de confirmação da relação de confiança, quando envolve aspecto econômico entre uma instituição e seus agentes. Pois desde os egípcios com seus papiros, se fazia necessário registrar os controles produtivos ou financeiros de suas relações comerciais.

Segundo Crepaldi (2007), a terminologia auditor surgiu por volta do século XIII na Inglaterra, pois muito utilizado pelo rei Eduardo sempre que se tratava da verificação das contas de seu reinado, sendo detectadas irregularidades teria severas possibilidades de punição. Os barões deste reinado delegavam aos auditores a verificação de documentos e produziram relatórios nas auditorias denominados de “probatur” das contas.

Este relatório possuía dentre outras circunstâncias, o intuito de atestar ou verificar segundo o mesmo autor acima as contas e os bens da falecida esposa do rei.

A execução do procedimento de auditoria no Brasil é imprecisa, no entanto, segundo Oliveira (2010), no período colonial existia o juiz colonial, tendo este à função de supervisor do rei, onde o mesmo era indicado pela coroa portuguesa para verificar o recebimento dos tributos e se caso necessário punir fraudes existentes.

Cabe referendar com base nos apontamentos de Peter e Machado (2014, p. 93), os principais fatos que influenciaram de modo significativo à expansão da auditoria brasileira, tais como:

- 1 – regulamentação da profissão de guardador de livros incluindo a função de autor, por meio do Decreto n.º 20.158/1931;
- 2 – criação do curso de Ciências contábeis, de nível superior, tornando a auditoria uma prerrogativa daquele profissional, por meio da Lei n. 7.988/1945;
- 3 – instalação de filiais e subsidiárias de firmas estrangeiras;
- 4– financiamento de empresas brasileiras por meio de entidades internacionais;

- 5 – crescimento das empresas brasileiras e necessidade de descentralização de diversificação de suas atividades econômicas;
- 6 – evolução do mercado de capitais;
- 7 – criação das normas de auditoria promulgadas pelo Banco Central do Brasil, em 1972;
- 8 – criação da Comissão dos valores Mobiliários;
- 9 – edição da Lei das Sociedades Anônimas, em 1976.

Sendo assim, com o progressivo crescimento econômico e diante das propostas ou estabelecimentos em leis e atos normativos referentes à auditoria no Brasil, possibilitou sua aplicação de forma mais recorrente na administração pública.

Segundo Oliveira (2010), a concepção inicial que se tinha de auditoria era apenas de controlar as crescentes fraudes institucionais, tendo o entendimento apenas posteriormente do seu principal objetivo estratégico da auditoria para as instituições, como instrumento potencializador de bons resultados.

No entanto, se admite atualmente como uma ferramenta de gestão, com condições de proporcionar assessoramento às instituições, na perspectiva de alcançar resultados almejados, avaliando constantemente o desempenho diante dos critérios como eficiência e eficácia organizacional.

3.1 AUDITORIA GOVERNAMENTAL

A auditoria governamental pode ser definida como uma sequência de atos que busca análise sistematizada de atividades desempenhadas por uma determinada organização pública, com o intuito de verificar se as ações estão condizentes com o proposto ou ainda se foram implantadas adequadamente e com eficácia em conformidade com as disposições legais. Ou ainda, pode ser compreendido como exame analítico e pericial para monitorar as operações financeiras de uma determinada instituição pública.

O Tribunal de Contas da União (2010, p. 11) define auditoria como:

Um processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado.

A avaliação continuada das ações de uma instituição pública possui o intuito de buscar compatibilizar os recursos orçamentários com o desenvolvimento de atividades de responsabilidade da administração pública. Com a magnitude da dimensão que tomou a esfera

administrativa nos últimos séculos, foi necessário que se instituísse medidas que demonstrasse transparência na gestão.

Neste sentido, a auditoria tem sido uma ferramenta estratégica no auxílio de monitoramento, revisão, correção e aplicação de ações dos planos e metas propostos pela gestão pública. Tem sido mais comum sua utilização, em função da atribuição do controle externo conferido ao Tribunal de Contas, de acordo com o artigo 71, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

No entanto, nem sempre auditoria é recepcionada pela administração pública, quer seja, na esfera federal, estadual ou municipal como um instrumento colaborativo ao processo continuado de gestão e sim como ação fiscalizatória e passível de punição.

Quanto ao aspecto da fiscalização da auditoria, Razza (2010, p. 13), ratifica que pode ser considerado como “um instrumento de fiscalização utilizado pelos Tribunais de Contas para examinar a legalidade e a legitimidades dos atos dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto aos aspectos contábeis, financeiro orçamentário e operacional”.

No caso das interpretações exclusivamente fiscalizatória da auditoria por parte de alguns gestores públicos, diverge do modelo de gestão contemporânea desejado, pautada na constante avaliação, seguido de alterações no intuito de promover adequações necessárias de modo transparente e democrático.

Segundo o Boletim do Tribunal de Contas da União (2011), a auditoria governamental, quanto a sua natureza poder ser classificadas em auditorias de regularidade e auditorias operacionais.

A primeira busca analisar a legalidade e a legitimidade dos atos da gestão com possibilidade de constatação pelo Tribunal de contas em relação às questões financeiras, orçamentária e patrimonial. As auditorias de regularidade possuem duas espécies, sendo as auditorias de conformidade e as auditorias contábeis.

A segunda prima pela constatação do cumprimento dos três “E”, economicidade, eficiência e efetividade da instituição, assim como o desenvolvimento dos programas e ações da organização estatal, com intuito de medir o desempenho e de propiciar constantes melhorias na administração pública.

De acordo com o foco ou objetivo de desenvolvimento podem ainda se classificar a auditoria governamental em: auditoria de gestão, auditoria de programas, auditoria contábil, auditoria de sistemas, auditoria especial, auditoria integral, auditoria de qualidade e auditoria operacional (PETER e MACHADO, 2014).

A auditoria de gestão ou governamental busca mostrar os pontos positivos e negativos da administração, propondo recomendações de melhoria na tomada de suas decisões com relação aos recursos públicos, compreendendo os aspectos de exame de processo de prestação de contas e verificação da eficiência de controles contábil no que tange ao cumprimento da legislação.

Tratando-se da auditoria de programas, busca eminentemente atingir a maior transparência da aplicação dos recursos públicos de acordo com os objetivos dos programas e projetos governamentais devidamente propostos.

A auditoria contábil é considerada como uma técnica bastante utilizada na coleta de dados ou informações diante de procedimentos específicos ao controle de patrimônio de uma entidade com objetivo de constatar a situação financeira do patrimônio e os registros contábeis realizados.

No caso da auditoria de sistemas, os auditores irão analisar sistema de informática, banco de dados, controle de aplicativos e a segurança de informações no ambiente virtual.

Já a auditoria integral está envolvida com a verificação de diferentes controles institucional no intuito de administrar recursos humanos e financeiros. Este tipo de auditoria busca primordialmente economizar e otimizar tais recursos.

Enquanto que a auditoria de qualidade objetiva consentir a inserção de uma cultura laboral na busca constante de resultados, primordialmente na qualidade por excelência, buscando diminuir os pontos fracos e potencializando os fortes.

E a auditoria operacional, que será o foco essencial deste trabalho, pode ser chamada também de auditoria de desempenho, que busca essencialmente processos operacionais com intuito de possibilitar opinião sobre a qualidade da gestão, relacionando a eficácia dos seus resultados em relação aos diferentes recursos fase a economicidade, eficiência e efetividade.

Possui em sua essência a perspectiva de apoiar, onde visa assessorar a administração no gerenciamento e nos resultados por intermédio de recomendações que busca o aprimoramento dos procedimentos propostos. Este tipo de auditoria possui maleabilidade para escolha de temas, itens de auditoria, procedimentos de trabalho e formas de noticiar as conclusões.

Em se tratando da auditoria especial, tem sua utilização apenas em casos extraordinários, ou seja, em caso de solicitações específicas de uma dada empresa de fatos a serem verificados do Governador do estado ou de gestores de instituições da administração pública.

3.2 AUDITORIA OPERACIONAL E SUAS CARACTERÍSTICAS

A auditoria operacional, também chamada de auditoria de desempenho, preconiza o cumprimento dos princípios da administração pública preconizado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 em face de atuação da gestão pública. Os princípios constitucionais, em evidência a gestão pública, diante desta modalidade de auditoria se limita aos princípios: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações públicas.

Parafraseando o manual de auditoria do Tribunal de Contas da Bahia (2011) que define os referidos princípios como: (a) economicidade – operacionalização ao menor custo possível, ou seja, a aquisição de insumos ao menor preço sem prejuízo de qualidade; (b) eficiência – relação entre produtos (bens e serviços) gerados e os custos dos recursos consumidos, em determinado período de tempo; refere-se à utilização racional dos insumos ao rendimento máximo sem desperdício; (c) eficácia – grau de cumprimento das metas estabelecidas, em determinado período de tempo; (d) efetividade – relação entre os resultados obtidos e esperados; representa o impacto transformador do programa sobre a realidade que se modifica, atentando para a satisfação das necessidades da sociedade.

E ainda, segundo Neto (2012), esta modalidade de auditoria incide na avaliação dos critérios, mecanismos, parâmetros e procedimentos de controle adotados por uma instituição, certificando a sua regularidade, por meio de estudos e exames de documentação comprobatória das ações, dos atos e fatos administrativos e a verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo, contábil, operacional e organizacional.

Este tipo 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, incisos V e VI da Lei Orgânica n.º 1.284/2001, art. 125, incisos I e II do Regimento Interno do Tribunal de Contas e na Instrução Normativa TCE/TO nº 10/2012.

De acordo com Lisboa (2014), existem diferentes modalidades de auditoria operacional, tais como: Auditoria Especial; Auditoria de Logística; Auditoria de Riscos, Auditoria de Sistemas e Auditoria de Gestão.

Na Auditoria Especial almeja a análise de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender solicitação ou determinação expressa, com indicação dos fatos a serem verificados, do governador do Estado e/ou dos dirigentes dos órgãos e entidades da administração direta ou indireta (FEIL, 2007).

Este tipo de auditoria é aplicado em situações eventuais e exclusivas, em casos de necessidades latentes, para averiguar um fato considerado condescendente a determinada atitude peculiar do comportamento da gestão.

Segundo Baptista (2009), a auditoria logística permite delinear dados-chave extremamente importante para um necessário gerenciamento dos custos, do serviço ao cliente, da confiabilidade, do tempo de ciclo e da qualidade dos serviços desenvolvidos dentro das funções logísticas, além de detalhar e melhor entender o ambiente e verificar se o sistema logístico está atingindo os requisitos de mercado a um custo competitivo, com flexibilidade e dentro de um tempo adequado.

Nesta modalidade envolve uma perspectiva estruturante e organizacional de diferentes ações ou metas cumpridas, com suas respectivas evidências com a intenção de promover uma identidade, imagem ou marketing da unidade gestora.

A Auditoria de Riscos ou auditoria baseada em Riscos (ABR) identifica, mede e prioriza os riscos para possibilitar a focalização nas áreas auditáveis imprescindíveis para a operacionalidade da organização. Assim, permite ao auditor delinear um programa capaz de testar os controles importantes, profundos ou minuciosos (MARZANO, 2014).

Esta auditoria está diretamente relacionada aos aspectos de segurança, controle e tratamento adequado dos riscos atinentes aos diferentes setores da organização, com uma abrangência nas imponderações dos negócios e eficácia nos tratamentos adequados destes.

Na modalidade da auditoria de Sistema o objeto é assegurar a adequação, o processamento e a privacidade dos dados, assim como as informações oriundas dos sistemas eletrônicos de processamento de dados.

Pois, na conjuntura atual da tecnologia globalizada, com perspectivas de segurança de dados, informações e transmissão destes em tempo real se faz necessário a constante execução desta modalidade de auditoria como forma de preservar a integridade virtual institucional.

A Auditoria de Gestão é uma técnica ou atividade nova que presta consultoria aos mais altos extratos de uma organização, seja público ou privado que procura mostrar os pontos fracos e fortes da organização, estabelecendo as recomendações necessárias para melhorar o processo de tomadas de decisões.

Esta modalidade de auditoria reside na importância da definição de um objeto que ofereça oportunidade para a realização de auditoria que contribua para o aperfeiçoamento da administração pública e forneça à sociedade, opinião independente sobre o desempenho da atividade pública. Foi nesta última modalidade de auditoria que o TCE/TO se baseou para

realizar a Avaliação da Gestão Ambiental no Município de Miracema – TO, no período de 2010 a 2014, produzindo o relatório de Auditoria Operacional n.º 003/2012.

O estudo em questão buscou evidenciar a auditoria operacional com ênfase na gestão ambiental na administração pública municipal. Pois como a necessidade de implantação de sistema de gestão ambiental deixou de ser obrigatoriedade apenas para instituições privadas há décadas. Tendo a necessidade de ser instituído também na Administração Pública, como bem assevera a Lei n.º 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente. Pois segundo seu artigo 2º, a gestão pública, tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida.

4 ANÁLISE DA AUDITORIA OPERACIONAL NA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS NO MUNICÍPIO DE MIRACEMA DO TOCANTINS

4.1 O TCE/TO E SUAS ATRIBUIÇÕES

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO é essencialmente considerado uma instituição de direito pública de controle externo. Tendo o desempenho fundamentado nos artigos 32 e 33 da Constituição Estadual – C.E, que é fiscalizar o uso e a destinação dos recursos públicos pelo ente estadual e pelos 139 municípios tocantinenses. Deste modo, o TCE averigua se os atos dos gestores estão condizentes com os princípios previstos no artigo 37 *caput*, da Carta magna de 1988.

Neste sentido, com a finalidade de constatar a adequada utilização dos recursos públicos para evitar possíveis fraudes, utilização em benefício próprio, uso inadequado do orçamento e atos de corrupção. Assim, busca resguardar o direito e a necessidade da sociedade, de modo transparente visando à eficiência na fiscalização dos repasses de recursos pelo ente estadual aos municípios.

A Assembleia Legislativa e as câmaras municipais são auxiliadas pelo TCE/TO, na execução do controle externo sem nenhuma submissão direta ou hierárquica. Possui função objetivamente de natureza administrativa se limitando e julgando as contas e seus respectivos pagamentos da administração pública.

O controle externo é exercido pelo poder legislativo com o controle político e o controle técnico ou financeiro realizado pelo tribunal de contas. Com a aprovação da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida também como Lei de responsabilidade Fiscal, passa a ocorrer o aspecto do controle social e a devida inspeção pelo Tribunal de contas na fiscalização do Estado e dos municípios tocantinenses, com base no cumprimento das leis e atos normativos relacionados ao gerenciamento fiscal.

De acordo com o artigo 5º da Constituição Estadual, as competências designadas ao TCE/TO possui caráter judicante, consultiva, verificadora, inspeccional, fiscalizatória, informativa, coercitiva, reformatória, suspensiva, declaratória e auditorial.

No sentido de contribuir com os princípios administrativos, foi realizada a auditoria de natureza operacional pelo TCE/TO, com o intuito de promover a otimização da gestão ambiental no município de Miracema do Tocantins.

4.2 RAZÕES PARA IMPLANTAÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL COM ÊNFASE NA GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MIRACEMA DO TOCANTINS

A insuficiência de informações, aumento na aplicação dos recursos públicos e o constante desvio do dinheiro público exigiram-se a necessária otimização do processo de fiscalização. Neste sentido, passou a se utilizar da ferramenta metodológica pertinente a auditoria operacional em função do caráter dinâmico desta modalidade, indo além do caráter financeiro, relacionando também as questões administrativas, execucionais e programáticas da gestão pública com base na economia, eficiência e eficácia.

Em função da previsão no plano anual de auditorias/inspeção para o exercício de 2012, elaborado pela diretoria geral de controle externo e tendo sua aprovação pela resolução TCE/TO n° 1.086 PLENO, publicada no Boletim Oficial n° 622, de 19 de dezembro de 2011. O Colegiado do TCE/TO elegeu como tema prioritário as auditorias ambientais, conforme portaria n.º 127, de 06 de março de 2012, autorizando a realização de auditoria operacional para constatar a situação da gestão ambiental nos municípios que recebem a compensação financeira da UHE Luiz Eduardo Magalhães/ Lajeado, dentre estes Miracema do Tocantins.

Além disso, o TCE/TO assumiu compromisso social, na finalização do 9º Fórum do Lago em 2011, assinando a carta do lago, se comprometendo em realizar o levantamento operacional para com os municípios que recebem recursos provenientes da referida compensação.

Segundo a Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, que define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n° 7.990, de 28 de dezembro de 1989, o estado do Tocantins e os municípios impactados pela formação do reservatório proveniente da Usina Luis Eduardo Magalhães, instalado no município de Lajeado - TO recebem compensação financeira pela utilização do rio Tocantins na geração de energia hidroelétrica.

Ainda de acordo com as mesmas fundamentações legais, a empresa geradora de energia elétrica repassa a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, o equivalente a 6,75% do valor da energia produzida pela usina. Desse valor, 0,75% permanecem com a Agência Nacional de Águas - ANA e os 6% restantes são deste modo distribuídos: 10% para a União, 45% para os Estados do Tocantins e de Goiás e 45% para os municípios tocantinenses e goianos impactados.

Os municípios do estado do Tocantins que ganham compensação financeira são: Miracema, Lajeado, Palmas, Porto Nacional, Brejinho de Nazaré, Ipueiras, Aliança do

Tocantins e Santa Rosa, os repasses são de acordo com a proporcionalidade percentual territorial de área de inundação do reservatório (Brasil, 2008). Motivo pelo qual se justificou a escolha do município de Miracema do Tocantins, para a execução da auditoria operacional na gestão ambiental.

De acordo o analista de controle externo Ikaró Peres Cunha, no TCE/TO, essa modalidade de auditoria iniciou-se no ano de 2003, desde então vem sendo realizada pela Corte de Contas com destaque para a criação do Setor de Auditorias Especiais no ano de 2008, incumbido da Realização das Auditorias Operacionais nas mais variadas áreas do conhecimento, entre as quais “meio ambiente”. Ao longo desses anos foram realizadas auditorias operacionais em temas como educação, saúde, meio ambiente, infraestrutura, entre outras.

Em 2012 após a aprovação do plano anual de auditoria do TCE/TO pelo Pleno, foi designada pela portaria n.º 127, de 06 de março de 2012 a efetivação da realização da auditoria operacional ou de desempenho da gestão ambiental no município de Miracema – TO, com período de abrangência de 2010 a 2012.

4.3 FASES DE EXECUÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL

Segundo Araújo (2008) para o desenvolvimento da auditoria operacional deve seguir as seguintes fases: Planejamento, execução, relatório e acompanhamento.

Na fase de planejamento a equipe técnica da Coordenadoria de Auditorias Especiais - COAES buscou por meio de uma matriz de planejamento, obter conhecimento detalhado dos processos operacionais utilizados na gestão ambiental de Miracema do Tocantins por meio de uma análise geral e específica. Na primeira, a equipe buscou obter dados de caráter geral sobre as informações organizacionais, infraestruturais e de seu funcionamento. Na segunda, delineou se a realização de pesquisas bibliográficas, entrevistas e reuniões com a gestora ambiental.

A execução é considerada a fase de aplicações dos procedimentos de auditoria com a finalidade de adquirir evidência que deverão constar no relatório. Nesta fase a equipe realizou fundamentalmente seus respectivos exames e constatações *in loco*. Foi previsto pela equipe técnica da coordenadoria, a execução da auditoria em dois eixos norteadores, enfatizado em dois quesitos. Sendo: “ Questão 1 - O município de Miracema está estruturado física, administrativa e legalmente para desenvolver ações na área ambiental? e a “Questão 2 – A

gestão municipal vem disponibilizando recursos financeiros em quantidade suficiente para operacionalizar os programas de meio ambiente?” (TOCANTINS, 2012, p. 9).

O relatório foi produzido em março de 2013 enfatizando quanto à inexistência e efetividade do Fundo e Conselho Municipal de Meio Ambiente, política, leis e atos normativos, Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e Agenda 21 local.

A auditoria em questão seguiu todas as etapas, estando atualmente na fase de acompanhamento, conforme “relatório do 1º Monitoramento” produzido em junho de 2014 pela equipe técnica do TCE/TO.

4.4 METODOLOGIA UTILIZADA PARA REALIZAÇÃO DA AUDITORIA

O Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010) enfatiza que para a equipe técnica desenvolver o processo de auditoria, faz-se necessário ainda na fase de seu planejamento, especificar a estratégia metodológica a ser utilizada, ou seja, os métodos de investigação necessários diante das questões formuladas.

As metodologias mais utilizadas nesta modalidade de auditoria são: a pesquisa, delineamento experimental, quase experimental, não experimental e o estudo de caso (ALBUQUERQUE, 2007).

A pesquisa como método, permite adquirir informações de caráter quantitativo e qualitativo relacionada aos aspectos operacionais e gerenciais, como os resultados esperados, sendo comumente utilizada em conjunto de estudos de casos como suporte para as análises de caráter quantitativo.

O delineamento experimental se caracteriza como uma estratégia que objetiva testar hipóteses. Correspondem as experiências realizadas em laboratório, bastante utilizadas na área médica (BRASIL, 2010).

Já no caso do delineamento quase experimental são baseados em desenhos de investigação nos quais os grupos experimentais e de controle não são constituídos aleatoriamente como nos delineamentos experimentais. Assim sendo, os grupos a ser comparado são selecionados com base na disponibilidade e na oportunidade (ALBUQUERQUE, 2007).

A metodologia do delineamento não experimental é considerada frágil, em função de não haver controle sobre explicações alternativas, ou seja, as alterações observadas podem ter

sido provocadas por variáveis não associadas ao programa. A sua utilização só é possível apenas em conjunto com outra estratégia metodológica.

E por fim, o método do estudo de caso pode ser considerado um método “largamente utilizado para conhecer uma situação complexa, baseado em uma compreensão abrangente da situação, obtida a partir da ampla descrição e análise da mesma, considerada como um todo e no seu contexto” (GAO, 1990 apud Albuquerque, 2007).

Neste método a coleta de informações tem como características aspectos qualitativos, ainda que sejam coletados dados quantitativos, a aplicação de entrevistas não estruturadas ou estruturadas com perguntas abertas e observação direta, além da utilização de diferentes fontes de dados.

O método em questão foi utilizado no estudo proposto para a elaboração do relatório n.º 003/2012. Cabe ressaltar que este, permite uma análise detalhada de modo que possibilite formular hipóteses para serem testadas em estudos ou levantamento de maior amplitude.

Além do referido método, segundo o relatório de “Auditoria Operacional 003/2012 - Avaliação da Gestão Ambiental no Município de Miracema – TO”, a equipe técnica de auditoria realizou as seguintes atividades:

- I – fez visitas aos órgãos estaduais que realizam trabalhos ligados à gestão ambiental nos municípios;
- II – reuniu-se com técnicos da prefeitura e aplicou entrevistas semiestruturadas com a Gestora de Meio Ambiente.
- III – pesquisou o Plano Plurianual – PPA 2010/2013, através do SICAP;
- IV – analisou processos de despesa, pré-selecionados e legislação específica.
- V – fez observação in loco. (TOCANTINS, 2012, pg. 10)

O método bastante utilizado na auditoria de natureza operacional são as técnicas de análise de dados. Pois após a obtenção dos resultados na fase de execução, poderão ser aplicadas estas técnicas para que seja subsidiada a elaboração do relatório da auditoria.

O manual de auditoria operacional do TCU de 2010 referenda a existência de diferentes metodologias quanto às técnicas de análise de dados, tais como: benchmarking, indicadores de desempenho e mapa de produtos, mapa de processos, marco lógico, análise RECI, análise Stakeholder, matriz de verificação de risco e análise de SWOT. (BRASIL, 2010).

Segue definição de cada técnica metodológica de análise de dados:

Benchmarking – técnica voltada para a identificação e implementação de práticas otimizadas de gestão, determinando

mediante comparações, se é possível aperfeiçoar o trabalho desenvolvido em uma organização. Pode auxiliar na identificação de oportunidades de melhorar a eficiência e proporcionar economia (BRASIL, 2010).

A técnica Benchmarking pode ser considerada um processo contínuo e sistemático que possibilita com base na relação comparativa com outra instituição evoluir seu grau de eficiência alcançado melhores resultados do que o órgão comparado.

No caso dos indicadores de desempenho e mapa de produtos, é utilizado o último para obtenção do primeiro. “Sua elaboração visa à obtenção de um quadro claro sobre os objetivos do órgão ou da atividade auditada e estabelecer as bases para o trabalho subsequente para elaboração indicadores de desempenho” (BRASIL, 2013, p. 4).

Na auditoria operacional, os indicadores de desempenho são utilizados para mensurar economicidade, eficácia, eficiência e efetividade. Podendo a equipe utilizar indicadores preexistentes ou novos e quantificados pela equipe de auditoria.

A terceira técnica, o mapa de processo, pode ser considerada um processo de trabalho por meio de um diagrama contendo a sequência dos passos necessários à aquisição de determinada atividade.

Esta modalidade fornece uma representação gráfica das operações sob análise, evidenciando a sequência de atividades, os agentes envolvidos, os prazos e o fluxo de documentos em uma organização ou área. Isto permite a equipe de auditoria identificar mais facilmente oportunidades para a racionalização e aperfeiçoamento dos processos de trabalho em uma organização. (BRASIL, 2015, p.5)

O mapa de processo pode ser bastante útil para identificar pontos fortes do processo que podem ser reproduzidos ou adaptados a outros procedimentos dentro de um mesmo órgão ou em outras estruturas administrativas no intuito de difundir práticas cada vez mais eficientes.

A quarta técnica, o mapa lógico é empregada na análise detalhada do objeto da auditoria, possibilitando responder diferentes questionamentos relacionados aos objetivos propostos na auditoria, definição do tema a ser auditado e benefícios mensurados e almejados. “O mapa lógico é um modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais”. (Brasil, 2015, p. 6). Também chamado de marco lógico que foi criado pelo Banco internacional de Desenvolvimento – BID empregado como ferramenta de planejamento obrigatória utilizado entre a instituição pública e o banco.

A quinta técnica, a análise RECI, é tida como um instrumento que colabora na identificação de quem é o responsável pelas atividades desenvolvidas (R), quem executa (E), quem é consultado (C) e quem é informado (I), seja numa pequena equipe de trabalho, seja em relação a um órgão ou departamento institucional.

Por meio da análise RECI é possível:

Estabelecer as responsabilidades pelas decisões e pelas as execuções das atividades; identificar o tipo ou o grau de participação de cada agente (pessoa, órgão ou departamento) em cada decisão; tornar mais clara a relação entre as partes envolvidas e conhecer a distribuição de poder. (BRASIL, 2015, p.5)

Na sexta técnica, análise Stakeholder, baseia-se na identificação dos principais atores envolvidos, dos seus interesses e do modo como esses interesses irão afetar os riscos e a viabilidade de programas ou projetos.

A técnica em questão possui a utilidade de:

Identificar pessoas ou grupos de pessoas interessados na melhoria do desempenho de suas instituições e obter seu apoio para introduzir mudanças, identificar conflito de interesses entre as partes envolvidas, possibilitando diminuir os riscos envolvidos no desenvolvimento de um programa, obter grande quantidade de informações sobre um determinado programa, desenvolver estratégias que permitem implementar efetivamente a melhoria de desempenho (BRASIL, 2002, p. 6)

Na sétima técnica, matriz de verificação de risco, muito utilizada para verificar os riscos que poderão afetar o desempenho do programa ou da gestão em questão, relacionando sua probabilidade de ocorrência com o seu impacto potencial para permitir alcançar os objetivos pretendidos.

A matriz de verificação de risco é denominada também na literatura como diagrama de verificação de risco e matriz de probabilidade e impactos de risco, é uma técnica que “visa à gestão de risco, resumidamente para gerenciar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão” (BRASIL, 2010, p. 9).

E por fim, a técnica de análise de SWOT, dentre a mais utilizada no processo de auditoria de desempenho ou operacional que possibilita a auditoria identificar as ações a serem colocadas em práticas para ajustar os problemas detectados, a partir da análise das forças e fraquezas internas do objeto de auditoria e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, buscando um novo equilíbrio entre essas variáveis.

O termo SWOT é um acrônimo formado pelas seguintes palavras inglês: Strengths (forças), Weaknesses (fraquezas), Opportunities (oportunidades) e Threats (ameaças). A análise SWOT “Integra as metodologias de planejamento estratégico organizacional, bastante utilizado em diagnóstico institucional ou governamental”. (BRASIL, 2015, p. 9)

As técnicas utilizadas pela equipe técnica da COAES para coleta de informações e produção do relatório n.º 003/2012, foram a técnica de diagrama de espinha de peixe (Ishikawa), Análise SWOT e Diagrama de verificação de riscos. Os dois últimos já foram devidamente detalhados acima, no entanto, cabe detalhar o primeiro.

O diagrama de Ishikawa também conhecido como espinha de peixe, é considerado uma ferramenta de representação das possíveis causas que levam a um determinado problema, objeto de estudo da auditoria.

Esta técnica parte da visualização da figura esquemática de um peixe, onde é inserido um problema na figura de uma “cabeça”, dando prosseguimento com o “corpo” com “as causas que são agrupadas em grupos que abordam o mesmo tema. Esse grupo é organizado em causas primárias, mais gerais e complexas, porém, podem ser decompostas em causas mais específicas” (BRASIL, 2013, p. 43).

Dentre algumas razões que levou a equipe técnica do TCE/TO para a utilização desta ferramenta, destaca se a facilidade de organizar e documentar as causas potenciais, o enfoque do aperfeiçoamento do processo de gestão ambiental e o registro visualmente das causas potenciais que podem ser revistas e atualizadas, bastante utilizada na fase de monitoramento da auditoria.

4.5 RITO PROCEDIMENTAL DA AUDITORIA OPERACIONAL DA GESTÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA DO TOCANTINS

O rito processual foi norteado pela instrução normativa – TCE/TO n.º 10, de 05 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a auditoria operacional no âmbito do Tribunal de Contas do Tocantins, conforme descrição a seguir.

O relatório constituído pela equipe do TCE/TO para o caso da auditoria operacional em questão foi enviado pela sua Diretoria Geral de Controle Externo, sob o memorando n.º 697/2012 – DIGE, no protocolo geral, sob o número processual n.º 12.318/2012 em dezembro do mesmo ano.

Em abril de 2013, a 6ª Relatoria do TCE/TO, emitiu o despacho n.º 156/2013 para o julgamento do processo no Pleno. A referida relatoria emitiu o relatório n.º 62/2013 no

mesmo mês, enfatizando que encaminhou ao gestor municipal o relatório preliminar de auditoria operacional, não havendo nenhuma manifestação do gestor público municipal.

Ainda no mês de abril, o processo foi apreciado pelo Pleno do TCE/TO, que acolheu e aprovou na Sessão Ordinária n.º 11, por unanimidade o Relatório n.º 003/2013 da COAES, determinando que o plano de ação fosse juntado ao processo de auditoria n.º 12.318/2012 no prazo de 60 dias, para a realização do monitoramento sistematizada das ações propostas, no intuito de promover o aperfeiçoamento da gestão ambiental, sob a responsabilidade do gestor municipal de Miracema do Tocantins.

Em maio foram emitidas as certidões de publicação do julgamento e de trânsito em julgado. A primeira disponibilizada no Boletim Oficial do TCE/TO n.º 927/2013 e a segunda na certidão n.º 1075/2013.

No mês de julho de 2013, a secretária do Pleno encaminhou cópias do processo 12.318/2012 as seguintes instituições: Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, ao Instituto Natureza do Tocantins – NATURATINS e ao gestor do município de Miracema do Tocantins.

Em setembro do mesmo ano, a gestão municipal por meio do ofício n. 239/2013, solicita prorrogação de prazo por mais 30 dias. Em novembro, o TCE/TO emite um despacho n.º 436/2013, enfatizando que apesar da solicitação ser intempestiva, porém, diante da existência de boa fé, concede em caráter excepcional os 30 dias solicitados.

No mês de novembro, a prefeitura municipal de Miracema do Tocantins encaminhou a minuta do plano de ação. E em junho de 2014 o Coordenadoria de Auditorias Especiais - COAES apresenta o 1º relatório de monitoramento das ações referendadas no relatório n. 003/2012 e no plano de ação.

4.6 RESULTADOS ALCANÇADOS PELO TCE/TO ADVINDOS DA AUDITORIA OPERACIONAL

4.6.1 Achados de auditoria

Diante da dimensão quantitativa de achados relatados no relatório da COAES n.º 03/2012, referente às condições da gestão ambiental, no município de Miracema do Tocantins, buscou demonstrar as inconsistências desta gestão no referido município.

Segundo o relatório já mencionado, os achados permearam desde aspectos infraestruturais, administrativos, orçamentários e execucionais, como se segue:

- I – Inoperância do Conselho Municipal de Meio Ambiente;
 - II – Inexecução físico-financeira de ações vinculadas à Secretaria de Meio Ambiente;
 - III – Inexistência de Fundo Municipal de Meio Ambiente;
 - IV – Falta de controle e fiscalização ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente;
 - V – Omissão do poder executivo em não regulamentar e cumprir as Leis que tratam do meio ambiente;
 - VI – Falha no enquadramento da despesa com pagamento da operação de crédito, decorrente da antecipação da receita da compensação financeira de Recursos Hídricos;
 - VII – Baixa destinação de recursos financeiros para ações ambientais.
- (TOCANTINS, 2012, p. 6)

A seguir serão detalhados os achados da auditoria, enfatizando a situação em que se encontravam no período de execução, evidenciando os aspectos administrativos, suas inconsistências e inexecuções, diante da relevância ambiental e do cumprimento às normas vigentes.

4.6.1.1 Inoperância do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Apesar da existência do Conselho Municipal de Meio Ambiente - CMMA no poder executivo desde novembro de 2001, sendo instituído pela Lei n.º 31/2001 e alterada pela Lei n.º 128 de agosto de 2004, a equipe técnica de auditoria não pode perceber o seu funcionamento em função da ausência de evidências documental para tal acontecimento.

Conforme assevera o relatório “o Conselho nunca funcionou de fato, o que é evidenciado pela inexistência de ato do chefe do poder executivo definindo os integrantes desse Conselho; de Atas de Reunião; de Regimento Interno do CMMA” (TOCANTINS, 2012, p. 16).

Sendo de extrema relevância para o desenvolvimento da política municipal de meio ambiente a existência do conselho, pois este consiste em um espaço de discussões para mediar de modo transparente e prático os conflitos e interesses de divergência entre as questões socioeconômica e ambiental do município.

E ainda, diversos são os motivos da ausência do funcionamento do conselho, conforme o relatório, se não vejamos:

A descontinuidade administrativa na pasta de meio ambiente; a falta de articulação do gestor de meio ambiente para a definição dos membros desse Conselho; a inobservância da legislação municipal que o criou; a falta de interesse político em operacionalizá-lo; a inexistência de dotação orçamentária nas LOA's 2010 e 2011, para instituí-lo e mantê-lo; e a falta de pessoal com formação na área ambiental disponível para a Secretaria de Meio Ambiente (TOCANTINS, 2012, p. 16).

Quanto ao aspecto da definição dos membros do conselho, pode ser demonstrada em função da inexistência da ausência de ato de nomeação de conselheiros (as) até o ano de 2013. A questão do desinteresse político é notório e preponderante, partindo do pressuposto que desde sua criação em 2001, nunca existiu equipe técnica ou mesmo profissional com formação na área ambiental até o início de 2014, sendo a escolha anteriormente amparada ou regulada simplesmente em critério político.

4.6.1.2 Inexecução de ações vinculadas à Secretaria de Meio Ambiente

O desenvolvimento de ações ambientais deve ser ajustado em previsões orçamentárias planejadas. Deste modo a equipe técnica evidenciou uma tabela com base no PPA 2010 – 2013 do município em questão, demonstrando a desproporcionalidade de ações ambientais com a respectiva execução orçamentária nos anos de 2010 e 2011.

Quadro 1- Percentagem de desempenho orçamentário das ações referentes à Secretaria de Meio Ambiente, aos anos de 2010 e 2011.

Unidade Orçamentária Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos							
Programa Proteção de Águas Pluviais		Dotação Orçamentária autorizada R\$		Empenho R\$		% de execução orçamentária	
		2010	2011	2010	2011	2010	2011
Ação	Recuperação de Mananciais	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00	0%	0%
	Proteção de Matas Ciliares e Mananciais	40.000,00	406.341,27	0,00	0,00	0%	0%
Programa Conservação do Solo		Dotação Orçamentária autorizada R\$		Empenho R\$		% de execução orçamentária	
		2010	2011	2010	2011	2010	2011
Ação	Manutenção da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos	1.274.927,50	1.243.287,25	658.159,00	904.368,05	51,62%	72,74%
Programa de Gestão da Política de Meio Ambiente		Dotação Orçamentária autorizada R\$		Empenho R\$		% de execução orçamentária	
		2010	2011	2010	2011	2010	2011
Ação	Promoção de Eventos Ambientais	131.000,00	101.000,00	4.362,50	1.021,60	3,33%	1,01%
	Aquisição de Equipamentos e Bens Permanentes	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00	0%	0%
Programa Proteção de Florestas e Reflorestamento		Dotação Orçamentária autorizada R\$		Empenho R\$		% de execução orçamentária	
		2010	2011	2010	2011	2010	2011
Ação	Reflorestamento de Áreas Degradadas	16.400,00	134.000,00	0,00	0,00	0%	0%

Fonte: Relatório 03/2012 TCE/TO com adaptação do Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP.

Segundo o quadro 1, extraído do relatório de auditoria, das seis ações previstas para os dois anos consecutivos mencionados, apenas a manutenção da Secretaria de Meio Ambiente e a Promoção de Eventos Ambientais tiveram suas ações realizadas de forma incipiente e parcial.

Ainda com base na mesma tabela evidencia-se que apesar de existir dotação orçamentária, não foram registradas execução percentual de nenhuma das ações de recuperações de mananciais, proteção de matas ciliares, aquisição de equipamentos e bens permanentes com fim de mobiliar as instalações da secretaria e reflorestamento de áreas degradadas.

Salienta-se que no município em questão, existem corpos hídricos tais como: o Correntinho (local de captação para abastecimento público) e o Saltinho, em significativo grau de processo erosivo e conseqüentemente em fase de assoreamento, sendo constatado pelo autor, o que seria motivo suficiente para o desenvolvimento das devidas e necessárias ações não efetivadas.

Além da situação ambiental dos referidos corpos hídricos, o município auditado tem se deparado com diferentes problemas ambientais, tais como o crescente desmatamento de áreas nativas de cerrado para a produção de eucaliptos e o cultivo de pastagens em áreas de preservação permanente.

Diante disso, se faz necessário a realização emergencial de ações conjuntas interinstitucional, entre a Secretária Municipal de Meio Ambiente, Secretaria de Educação, RURALTINS, NATURATINS, Secretária Estadual de meio Ambiente, Universidade Federal do Tocantins - Campus de Miracema – TO, voltadas para a educação ambiental de modo pragmático, com base nos problemas ambientais locais, enfatizando o desenvolvimento de ações de esclarecimentos da situação ambiental, proposição de recuperação coletiva com envolvimento da sociedade por meio de plano de intervenção na busca de prevenção e reparação das condições ambientais.

4.6.1.3 Inexistência de Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA

Mesmo com a existência de previsão na Lei municipal n.º 87/2003, em seu artigo 59, respaldando possíveis obtensões orçamentárias proveniente da execução de atividades realizadas pela secretaria municipal de meio ambiente, tais como: “produto de multas por infração à legislação ambiental; receitas resultantes de doações, legados, contribuições em dinheiro, valores; receitas resultantes de convênios entre o município e instituições públicas e privadas” não foi detectado nenhum tipo de autonomia financeira, muito menos a existência de uma conta bancária e a constituição efetiva do CMMA para questionar a cumprimento da disponibilização financeira (TOCANTINS, 2012, p. 10).

Na mesma Lei municipal, em seu artigo 61, constata-se a previsão expressa da aplicação dos recursos acima arrecadados e destinados ao fundo monetário de uso específico para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Mas o que foi efetivamente constatado pela auditoria foi a ausência do referido fundo, sendo destinado o dinheiro proveniente da temática ambiental para secretarias distintas da ambiental, como por exemplo, a secretaria da administração para contratação de serviços e pagamento da folha de funcionários.

O relatório declara ainda, que dentre os principais motivos, estão a ausência de vontade do gestor e a ausência de normas que convalidam a criação do fundo municipal de meio ambiente. No entanto, a secretaria municipal de meio ambiente sem condições alguma em função da ausência de autonomia financeira para se propuser e efetivar uma gestão sistematizada, abrangente, estratégica e vinculada ao CMMA inviabiliza que ações sejam não apenas planejadas, mas principalmente executadas de modo contínuo.

4.6.1.4 Falta de controle e fiscalização ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Miracema, segundo o relatório de auditoria, não possui sequer infraestrutura mínima de equipamentos, como mesas, computadores. Desta forma, como se pode falar da presença de equipe técnica qualificada para a proposição de controle e fiscalização de atividade potencialmente impactante.

A política ambiental do município instituída pela Lei n.º 87/2003 estabelece como seu instrumento de gestão, o controle e a fiscalização ambiental. O primeiro está relacionado à existência necessária de condições de monitoramento das atividades de empreendimentos ambientalmente degradante. O segundo se resume na prática de uma equipe técnica, buscar constatar e verificar *in loco* a existência de licenciamento ambiental (Licença de Operação) de atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores.

Na pesquisa documental realizada pelos técnicos do TCE/TO, não foi constatado em nenhum momento a presença de documentos ou evidências que comprovem o desenvolvimento de atividade de controle e fiscalização por parte da Secretaria Ambiental. Como pode ser atestado pelo relatório a seguir:

A inexistência de autos de infração, de registros fotográficos e documentos que comprovem algum tipo de fiscalização; a falta de ação no PPA que contemple a atividade de fiscalização ambiental; a falta de veículos e máquinas fotográficas para essa Secretaria são evidências que corroboram a falta ou incipiente fiscalização ambiental efetuada pela Secretaria de Meio Ambiente do Município. (TOCANTINS, 2012, p. 19).

Em função da ausência de equipe técnica multidisciplinar na estrutura da secretaria municipal ambiental, tanto para o monitoramento (controle) quanto à fiscalização, estas atividades ficam a cargo do órgão estadual e federal de meio ambiente, ou seja, respectivamente o Instituto Natureza do Tocantins – NATURATINS e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA.

Ainda segundo a constatação dos técnicos do TCE/TO, outro aspecto pertinente que evidencia de fato a ausência de fiscalização por parte do poder público municipal são as condições em que os resíduos sólidos são dispostos.

A Política Nacional de Resíduos sólidos em nosso país foi instituída com a promulgação da Lei n.º 12.305/2010, que normatiza a disposição final de resíduos. De acordo com esta norma, o conceito de resíduos sólidos se torna elucidativo no seu artigo 3º, inciso XVI, conforme definição:

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010, p. 3).

E ainda segundo o NATURATINS, o município auditado não possui aterro sanitário com licenciamento ambiental vigente. O que convalida a situação encontrada pelos técnicos do TCE/TO, 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.

Segundo Milaré (2004), o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser proposto e implementado a partir dos municípios e em função do custo, preferencialmente de forma integrada entre municípios circunvizinhos.

Em função do auto custo de implantação de um aterro sanitário, seria necessário à proposição de um consórcio intermunicipal e a adequada disposição de único aterro sanitário em dada área, para que seja suficiente atender a necessidade de um conjunto de municípios em uma dada área geográfica adjacente.

4.6.1.5 Omissão do poder executivo em não regulamentar e cumprir as Leis que tratam do Meio ambiente

A baixa relevância na execução das propostas do plano de governo em relação às ações ambientais pelos gestores públicos no estado do Tocantins tem sido algo cada vez mais comum, em detrimento da prioridade da geração de emprego e renda. Pois caso exista uma situação prática em que o gestor público tenha que escolher, entre preservar o ambiente e utilizá-lo para geração de emprego e renda. Será notório que a decisão será em priorizar este último, uma vez que a repercussão sociopolítica será significativa, ou seja, promoverá a diminuição da rejeição e o aumento da aceitação nas expectativas de votos para uma futura reeleição por exemplo.

Outro aspecto que possivelmente esteja ligado com a ausência de interesse por parte do gestor público, seja o seu baixo nível de consciência ambiental, como certifica o relatório com a seguinte afirmação, “omissão por parte dos responsáveis pela gestão ambiental de Miracema do Tocantins, no que diz respeito a regulamentar e cumprir as leis ambientais de âmbito local e Federal” (TOCANTINS, 2012, p. 21).

Como foi devidamente constatada esta omissão pelo gestor público no relatório n.º 03/2012, sendo:

Evidenciados pela inexistência de normas complementares à Lei Municipal n.º 87/2003, que dispõe sobre a Política Ambiental do Município, fazendo com que os instrumentos necessários para a implementação dessa normativa não sejam colocados em prática. A Lei Municipal n.º 31/2001 que dispõe sobre a criação do CMMA também nunca foi implementada. Verifica-se ainda o descumprimento das Leis Federais 11.445/2007 e 12.305/2010, no que diz respeito à criação dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos (TOCANTINS, 2012, p. 22).

O município objeto da auditoria não possui saneamento básico, no que se refere ao sistema de tratamento de esgoto, tão pouco uma previsão de execução em forma de Plano Municipal de Saneamento Básico.

No entanto, este tipo de comportamento do gestor, não tem levado em consideração os preceitos administrativos e ambientais no intuito de almejar o desenvolvimento sustentável de seu município.

4.6.1.6 Falha no enquadramento da despesa com o pagamento da operação de crédito decorrente da antecipação de receita da Compensação Financeira de Recursos Hídricos - CFRH

O município auditado, no intuito de antecipadamente atender despesas diversa a destinação de ações ambientais, contratou operação de crédito bancário, gerando despesa enquadrada na função 18 do orçamento referida a gestão ambiental, quando o adequado seria para Encargos e operações.

Neste sentido, o relatório da auditoria foi contundente em enfatizar que os recursos oriundos da compensação financeira estão sendo destinados para outros fins distintos da área ambiental, se não vejamos:

Em uma análise mais aprofundada comprovou-se que os recursos decorrentes da antecipação da receita da CFRH não têm sido utilizados em ações ligadas à gestão ambiental ou a saneamento básico, mas enviados para conta única do município e lá direcionados para outras finalidades, tais como: pagamento de pessoal, execução de obras e etc, conforme verificado no sistema de contabilidade do Município de Miracema (TOCANTINS, 2012, p. 22).

A destinação de recursos da compensação financeira de recurso hídrico desvinculados de ações de cunho ambiental consolida a concepção desprezível com que o gestor municipal evidencia a pasta ambiental de sua administração.

4.6.1.7 Baixa destinação de recursos financeiros para as ações ambientais

Os recursos oriundos tanto da compensação financeira quanto do ICMS ecológico, que devia ser designados para ações de preservação ambientais vinculados a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, está sendo destinada para conta única da administração para ser utilizado em qualquer pasta da gestão, independente da necessidade de investimento na temática ambiental.

Os valores oriundos da compensação financeira e do ICMS ecológico foram considerados bastantes significantes, no entanto, em função da ausência de normas que obrigue a destinação dos recursos para fins ambientais não foram devidamente aplicados. Conforme demonstrado no relatório da auditoria:

Oportuno destacar que o município de Miracema recebeu recursos da ordem de R\$ 1.206.242,55 da CFRH na soma dos anos de 2010 e

2011. Do ICMS Ecológico recebeu **R\$ 1.224.513,28 em 2010** e **R\$ 485.636,15 em 2011**. (TOCANTINS, 2012, p. 23).

Como pode ser observado, os valores da compensação financeira e do ICMS ecológico, arrecadados em dois anos, totalizam (R\$ 2.916.391,98) dois milhões e novecentos e dezesseis milhões e trezentos e noventa e um mil e noventa e oito centavos, sem ser destinado nada deste montante como medida de recuperação ou preservação ambiental do município.

4.7 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA AUDITORIA OPERACIONAL COM O PRIMEIRO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO

Uma característica relevante desta modalidade de auditoria é o monitoramento. O TCU considera este como um instrumento de inspeção empregado para constatar o cumprimento e os resultados a partir da execução da auditoria.

Sua importância ao processo de auditoria se justifica essencialmente em função de “buscar garantir a efetiva implementação das propostas sugeridas no âmbito do órgão ou programa auditado, de forma a maximizar a implementação adequada das recomendações e contribuir para o alcance das melhorias pretendidas” (BRASIL, 2006, p.4).

O monitoramento pode ser considerado uma ferramenta favorável ao gestor como um instrumento de contribuição e utilizado para aperfeiçoar suas ações na gestão administrativa, bem como, na possibilidade de quantificação de benefícios alcançados.

No sentido de demonstrar a importância desta fase continuada da auditoria para acompanhamento e obtenção de resultados, confira o quadro 2 em anexo, retratando a relação comparativa entre o relatório n.º 03/2012 e o 1º relatório de Monitoramento da auditoria da gestão ambiental em Miracema do Tocantins em 2014.

O referido quadro demonstra a relação das ações necessárias (inconsistências), a situação de implementação destas observações e recomendações do TCE/TO a gestão pública municipal.

De acordo com o relatório de monitoramento de auditoria intitulada “1º relatório do monitoramento da auditoria - Avaliação da gestão ambiental do município de Miracema - TO/2012” pode-se constatar resultados quantitativos e qualitativos em função das recomendações emitidas pelo corpo técnico do TCE/TO face das inconsistências auditadas.

Com base no quadro 2 em anexo, pode-se destacar os aspectos quantitativos, no que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente desempenhou em relação às ações. Cumpriu

totalmente 14,28%, parcialmente ou em fase de execução 28,56% e não atendeu de forma alguma o equivalente a 57,16%.

A somatória da ação cumprida com as que estão em fase de execução totalizam 42,84%, indicando desta maneira a influência positiva da auditoria operacional na gestão administrativa da pasta ambiental. Mas sendo, portanto a recomendação mantida em relação aos quesitos das inconsistências encontradas no relatório de auditoria e ainda não cumpridos conforme o relatório de monitoramento.

Os aspectos qualitativos estão relacionados na concepção da secretaria ambiental deixar a sua situação de inércia desde a sua criação em 2001, assim podendo ser observado no anexo, o quadro 2, no item observação, estando relacionado de acordo com cada inconsistência evidenciada no relatório de monitoramento.

Como pode ser evidenciado e discutido a seguir os aspectos qualitativos em que a administração pública municipal demonstrou alguma tentativa ou nível de esforço, de minimizar ou sanar com as incoerências demonstradas no relatório de auditoria n.º 003/2012 utilizando comparativamente o “1º relatório de monitoramento”.

4.7.1 Inoperância do Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA

Constata-se que de acordo com o primeiro monitoramento, a gestão pública publicou o Decreto municipal n.º 266/2013, onde criou o regimento interno, define e nomina os membros do conselho. No entanto, o colegiado criado não demonstrou desde sua instituição, atuação com ações efetivas. Em função disso, foi deliberado pelos técnicos em manter a recomendação.

Conforme evidenciado pelo “1º relatório de monitoramento – 2014”, elaborado pela Coordenadoria de Auditorias Especiais do TCE/TO, como segue:

Apesar desses avanços essenciais, esse colegiado ainda não conseguiu sua efetividade de atuação no sentido de deliberar e normatizar as questões ambientais em Miracema -TO. Destarte, entende-se que esta recomendação está em implementação (TOCANTINS, 2014, p.7).

A dificuldade em executar ações, esteja possivelmente vinculada com a ausência de previsão orçamentária no fundo municipal, bem como da interação e articulação como os referidos conselheiros. Mobilizar a participação social de forma voluntária não tem sido uma das tarefas mais fáceis, no entanto se faz necessário a gestão pública desenvolver mecanismos para obter a colaboração, o consentimento e a adesão da sociedade em prol do benefício

comum da qualidade ambiental. A ausência de capacitação dos conselheiros pode estar diretamente relacionada com o efetivo funcionamento do conselho.

4.7.2 Inexecução de ações vinculadas à Secretaria de Meio Ambiente

As inexecuções estão relacionadas com o baixo grau de planejamento, onde ainda foi utilizado as mesmas diretrizes do Plano Plurianual - PPA da gestão anterior. E ainda com relação ao PPA da gestão atual é notável a incoerência em forma de percentual para o cumprimento de metas da referida pasta. Se não vejamos:

Verifica-se que as ações previstas no PPA 2014 – 2017 para a Secretaria de Meio Ambiente e Serviços Públicos são remanescentes do PPA 2010-2013, não tendo sido, portanto, revisadas, o que demonstra um baixo nível de planejamento para o setor. Mostram-se nítida a desorganização e incoerência do PPA 2014-2017 para essa Secretaria, como bem evidenciado na disparidade das metas físicas de 2500% estabelecidas para todas as ações previstas para essa Unidade, as quais não guardam qualquer relação lógica com a descrição e objetivos das ações (TOCANTINS, 2014, p. 7).

O Plano Plurianual é uma ferramenta de gestão com previsão no artigo 155, da Constituição Federal de 1988, onde é firmado por um período de gestão, ou seja, de quatro anos no intuito de serem viabilizadas as metas previstas. Desta maneira, a gestão utilizou as mesmas diretrizes do PPA remanescente, sem ao menos ter revisado, adaptado e adequado para sua gestão e realidade administrativa financeira.

Segundo o relatório de monitoramento, outro aspecto a ser observado é a elaboração de planejamento com inexistência de desenvolvimento das ações de adequações ambientais. Pois “as ações planejadas não são, na grande maioria, as executadas, a exemplo das ações recuperação de mananciais, proteção de águas pluviais e reflorestamento” (TOCANTINS, 2014, p. 8).

Apesar disso, foi a ação considerada em fase de implementação em função da secretária apresentar equipe técnica com certificados de capacitações na área ambiental. Sendo mantida a recomendação pela COAES em detrimento da ausência de convênios e dos aspectos já ressaltados.

Diferentes são as possibilidades da gestão pública municipal, pleitear convênios, no intuito de angariar recursos financeiros para desenvolvimento de projetos ambientais. Dentre varias possibilidades, refere se a probabilidade de obter recursos provenientes do Fundo Nacional de Meio Ambiente, quer seja na modalidade de demanda espontânea e na demanda

induzida, por projetos apreciados e contemplados após avaliação pelo Ministério do Meio Ambiente.

4.7.3 Inexistência de Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA

A relevância do Fundo Municipal está vinculada diretamente na possibilidade de execução dos planos ambientais propostos que envolva a necessidade de recursos financeiros para o seu cumprimento.

De acordo com as recomendações exaradas no relatório de auditoria e enfatizadas no relatório de monitoramento abaixo:

Que seja criada Unidade Orçamentária e conta específica para o FMMA e que os recursos provenientes das fontes previstas no artigo 60 da Lei Municipal nº 87/2003 sejam devidamente apropriados a essa Unidade Orçamentária e Conta, visando o financiamento dos programas e ações ambientais.

Que seja elaborada Lei Especial para a correta Instituição e administração do FMMA (TOCANTINS, 2014, p. 8)

Segundo o relatório de monitoramento, a equipe técnica evidencia a tentativa inicial da gestão cumprir com as recomendações, por meio da efetivação da abertura da conta bancária, apesar de ser conta poupança e sem cadastro no Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública - SICAP Contábil, assim como a publicação do Decreto n.º 23, de 20 de fevereiro de 2014, nomeando o gestor do Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA.

Apesar dos esforços por parte da gestão municipal ambiental, observa-se a ausência da criação **lei especial**, estabelecendo diretrizes funcionais para o FMMA, sendo desta forma considerada essencial e, portanto, para a equipe técnica do Tribunal a ação não foi implementada. Devendo o gestor público manter com a adequação na mencionada recomendação.

4.7.4 Falta de controle e fiscalização ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente

A política municipal de meio ambiente, instituída pela Lei n.º 87/2003 definiu como uma forma de instrumento o controle e a fiscalização ambiental. Contudo segundo o relatório

de monitoramento, a única medida de fiscalização que ocorre pela secretaria ambiental é relacionada às medições de poluição sonora.

Sendo mencionada pelo relatório a necessidade da secretaria em realizar a fiscalização ou monitoramento das condições de deposição dos resíduos sólidos do município. A secretaria ambiental tentou justificar que a este respeito tem planejado e articulado com os municípios vizinhos para elaboração de um plano de gestão integrado de resíduos sólidos, por intermédio de um consórcio intermunicipal, em função do altíssimo custo. Diante de tal justificativa não foi considerada pela equipe do Tribunal, como ação implementada, em função da ausência de execução do plano. Conforme o item 2.4.5 do relatório do “1º Monitoramento de auditoria - 2014”:

Inobstante os problemas ainda encontrados, percebe-se um planejamento inicial o município na tentativa de melhorar a disposição do esgoto sanitário e dos resíduos sólidos, evidenciado pela apresentação à equipe de auditoria de documento informando que a Prefeitura Municipal de Miracema juntamente com as prefeituras de (Lajeado, Tocantínia, Miranorte, Barrolândia e Rio dos Bois) estão desenvolvendo um plano de gestão integrada de resíduos sólidos, por meio de consórcio intermunicipal, o qual estará pronto em 90 dias (TOCANTINS, 2014, p. 12)

Para a equipe técnica não basta apenas o plano, o que deve ocorrer de fato é a sua execução. Pois a situação ambiental no local de deposição dos resíduos se agrava ambientalmente cada vez mais ao longo do tempo.

Outro fato, na esfera de planejamento, ainda em fase de elaboração pela gestão ambiental, no entanto, com previsão de execução apenas em 2017 é o plano municipal de água e esgoto. Devendo ser mantida e executada a recomendação realizada pela equipe técnica do TCE/TO.

4.7.5 Omissão do Poder Executivo em não regulamentar e cumprir as Leis que tratam do Meio Ambiente

Para esta não conformidade, a recomendação foi enfatizar a necessidade de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e o dos resíduos sólidos em conformidade com as normas vigentes. Foi considerado pela equipe técnica a ação como implementada, uma vez que a gestão apresentou os referidos documentos.

Assim como a elaboração e publicação de ato normativo nomeando o gestor do Fundo de Meio Ambiente e membros do conselho. Como constatado no item do relatório a seguir:

Verificou-se que foi dada atenção à recomendação desta corte de contas visando observar e atender às Leis Ambientais Municipais e Federais, principalmente as elencadas pela auditoria realizada em 2012. Nesse sentido foram elaborados Decretos e Planos, entre os quais: Decreto Municipal nº 023/2014 que “Nomeia o Gestor do Fundo Municipal de Meio Ambiente”; Decreto nº 206/2013 que “Nomeia Membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Miracema do Tocantins – TO e dá outras providências”; Plano Municipal de Água e Esgoto de Miracema, atendendo às exigências da Lei Federal 11.445/2007; e está em fase de discussão a elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólidos por meio de consórcio intermunicipal, que busca atender à Lei Federal 12.305/2010 (TOCANTINS, 2014, p. 13).

A recomendação enfática da equipe técnica foi para que os planos sejam de fato executado em consonância com as exigências da Lei Federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e a Lei Federal n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Segundo Luiz Claudio Ribeiro Machado os gestores possuem grande dificuldade de elaborar e executar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos em função das qualificações técnicas no momento de gerenciar os processos e a execução das metas. (MACHADO *apud* EL-DEIR, 2014).

Desta forma, faz-se necessário a presença da qualificação técnica tanto para elaboração do plano quanto para sua execução. Sendo exaustivamente discutidos aspectos técnicos da gestão e execução do plano, levando em consideração a viabilidade econômica e de logística de transporte dos resíduos produzidos.

4.7.6 Falha no enquadramento da despesa com o pagamento da operação de crédito decorrente da antecipação de receita da Compensação Financeira de Recursos Hídricos - CFRH

A referida recomendação não foi atendida, pois a única manifestação que houve por parte do gestor público, foi à emissão de um ofício com uma justificativa infundada, alegando que seria regularizada a operação de crédito, com a abertura de créditos suplementares, uma vez que a atitude da gestão deveria ter sido a proposição de uma nova ação com a abertura de crédito especial. Sendo mantida a referida recomendação pela COAES para que seja executada e cumprida.

Ainda o referido relatório de monitoramento do TCE/TO acrescenta que:

Pela resposta contida no OFÍCIO/SEMASP nº 094/2014 expedido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos, comprova-se que ainda não houve inclusão da ação governamental de natureza “operação especial” no orçamento do Município. Além disso, não procede a justificativa de que esse item será regularizado por meio de abertura de créditos suplementares, visto que não se trata de ação existente, mas sim de ação nova que requer abertura de crédito especial por força de lei específica. (TOCANTINS, 2014, p.13)

Pois para o Ministério do Planejamento o plano plurianual de um município é considerado um instrumento estratégico de planejamento de suas ações por um período de quatro anos, com objetivos e metas públicas em relação às despesas para as ações continuadas ao longo da gestão (BRASIL, 2011).

Desta forma, o referido plano deve possuir uma identidade própria da gestão atual e que se desenvolverá no mandato eletivo atual e não pautada em planos de gestões anteriores, com proposições incoerentes e causando conflitos se a meta será enquadrada em uma natureza operacional ou especial.

4.7.7 Baixa destinação de recursos financeiros para as ações ambientais

A recomendação do “1º relatório de monitoramento” para que a gestão ambiental do município de Miracema do Tocantins “envide 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” (TOCANTINS, 2014, p.14).

Pois ressalta-se que diante do montante de quase três bilhões arrecadados pela gestão pública municipal das duas fontes relacionadas a temática ambiental nos anos de 2012/2013 e não ter sido destinado recurso algum para desenvolvimento de ações de conservação e preservação ambiental, não foi considerada implementada esta ação, ficando a recomendação de alocação de recurso ao Fundo municipal de Meio Ambiente, para que se tenha condições reais de execução das ações.

CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi analisar a importância da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, na gestão ambiental do município de Miracema – TO, nos exercícios de 2012 a 2014, onde se buscou investigar acerca dos efeitos da auditoria operacional e suas contribuições na gestão pública e ambiental do referido município. Para sua concretização foram realizadas análises documentais, normativas e dos relatórios de auditoria n.º 003/2012 e monitoramento em 2014.

Mas para tanto, preliminarmente realizou-se vasto levantamento bibliográfico, em diferentes doutrinas e publicações *on line* de monografias, dissertações e teses sobre a auditoria na Administração Pública. No intuito de consolidar o entendimento sobre a importância da execução auditoria operacional na gestão pública, assim como o rito processual dentro da Corte de Contas, buscou-se ainda esclarecimentos verbais complementares diretamente com técnicos da Coordenadoria de Auditorias Especiais – COAES.

A modalidade de auditoria operacional se destacou com a característica de auxiliar o gestor público a desempenhar suas atribuições de modo eficiente, pautados nos princípios da administração pública. Levando o representante da administração constantemente a confrontar a situação real em que seu município se encontra, com a situação ideal, com base na legislação.

E ainda, este estudo permeou a abrangência no estado da arte, no que se refere à relevância da influência do Direito Administrativo como ciência jurídica, na forma de contribuir com a tentativa de aperfeiçoar e estimular a promoção de seriedade na atuação do representante da Administração Pública. Outro aspecto que pode ser ressaltado na importância do desenvolvimento da auditoria operacional na Administração Pública de Miracema do Tocantins – TO é o seu caráter interdisciplinar do direito administrativo com o Direito Ambiental.

Haja vista que toda e qualquer atividade desenvolvida pela gestão pública de forma direta ou indiretamente na atualidade deve primar pela sustentabilidade, com fulcro nos princípios da prevenção e precaução oriundos da legislação ambiental. Pois deve se buscar harmonizar o desenvolvimento social e econômico com a exploração dos recursos naturais.

Assim, com base no relatório de auditoria n.º 003/2012, constatou-se que inicialmente o poder público municipal não dava importância em relação às ações pertinentes à gestão ambiental na sua administração. No entanto, após dois anos do início da execução da auditoria, conforme o “1º Relatório do Monitoramento da Auditoria intitulada Avaliação da Gestão Ambiental do Município de Miracema-TO em 2014” percebe-se alguns avanços, porém, ainda de forma sutil no desenvolvimento de ações ambientais.

A partir deste estudo foi possível compreender as diferentes metodologias que foram utilizadas no desenvolvimento da auditoria operacional pelo TCE/TO, assim como as técnicas de avaliação de resultados, no intuito de diagnosticar a atuação da gestão pública municipal.

Quanto à realização da auditoria pelo TCE/TO foi perceptível tamanha relevância desta atividade, pois os achados podem se distinguir em dados quantitativos e qualitativos.

Sendo o primeiro, expresso e constatado em forma de percentual das ações realizadas pela secretaria ambiental, diante das inconsistências ambientais apresentadas pela COAES, onde demonstrou que cumpriu 14,28% das ações referente à criação e publicação da gestão pública de atos normativos do Conselho Municipal de Meio Ambiente e elaboração do Plano de água e esgoto. Quanto à indicação de publicação de decretos municipais quanto à nomeação de Conselheiro de Meio Ambiente, capacitação da equipe técnica, abertura de conta do Fundo Municipal de Meio Ambiente foi executado parcialmente 28,56%. E não atendeu de forma alguma, o equivalente a 57,16%, sendo correspondente a inexistência operacional do Fundo de Meio ambiente, ausência de controle e fiscalização ambiental, falha no enquadramento da despesa proveniente da compensação financeira, sendo este oriundo da Usina Hidrelétrica de Lajeado e ausência de orçamento para execução das ações advindo do ICMS ecológico.

E o segundo, que se refere aos aspectos qualitativos foi baseado nas recomendações não cumpridas detectadas no monitoramento. No entanto, após essa constatação a administração pública municipal demonstrou interesse em minimizar ou sanar com as incoerências demonstradas no relatório de auditoria n.º 003/2012.

No entanto, o monitoramento se torna imprescindível no processo de auditoria operacional, uma vez que busca verificar o que a gestão pública atendeu desde os apontamentos das inconformidades auditadas. E ainda, diante das intenções ou perspectivas do gestor, em vez de ser interpretado como um ato de fiscalização pode ser considerado como uma ferramenta favorável ao gestor em forma de instrumento de contribuição utilizado para aperfeiçoar as ações da gestão.

Diante da relevância da preservação ambiental como condição de sobrevivência, se faz necessário que o TCE/TO por meio de sua Coordenadoria de Auditorias Especiais – COAES continue com os procedimentos de monitoramento quanto à atuação da gestão ambiental do município, no intuito de estabelecer uma cultura administrativa, independente das mudanças de gestão, com responsabilidade e compromisso ambiental.

Neste sentido, os administradores públicos se deparam com diferentes dilemas e desafios complexos. Pois, a otimização do uso dos recursos públicos no desempenho de sua gestão, pode ser o mais emblemático. O outro é demonstrar e atender em sua plenitude os anseios da sociedade, que existem ações e procedimentos confiáveis na gestão pública.

Deste modo, a auditoria operacional proporcionou transparência para sociedade nos atos da gestão auditada, democratizando as informações reais dos atos da administração pública na área ambiental.

REFERÊNCIAS

ABREU, Daniel Quintaneiro; SILVA, Janaína Juliana Maria Carneiro. **A gestão pública sustentável do ambiente e a perícia ambiental.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000100019>. Acesso em 31 març. 2015.

ANDRADE, Daniela Meirelles et al. **Cidadania ou "estadania" na gestão pública brasileira?** Rev. Adm. Pública. 2012, vol.46, n.1, pp. 177-190. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100009>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional.** 4 ed., Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ARCANJO, Jother Lopes. **Melhorando a gestão pública brasileira: nova gestão é necessidade.** 2011. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/melhorando-a-gestao-publica-brasileira-nova-gestao-e-necessidade/52114/>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

BAHIA Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de auditoria.** 2011. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/auditorias/auditorias-operacionais>. Acesso em 02 mar. 2015.

BAPTISTA, Thiago Marques. **Auditoria Logística : estudo de caso de uma empresa de restauração e conservação ambiental.** 2009. Disponível: <<http://esalqlog.esalq.usp.br/files/biblioteca/arquivo3490.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2015.

BARROS, Raphael Tobias de Vasconcelos. **Elementos de gestão de resíduos sólidos.** Belo Horizonte: Tessitura, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. In: Vade Mecum. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Código civil.** 17 ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 29 dez. 2014.

_____. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.** Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 jan. 2015.

_____. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e

dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. **LEI n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. **Conselho Nacional de Meio Ambiente.** 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>>. Acesso em 10 fev. 2015.

_____. **Tribunal de Contas da União.** Boletim do Tribunal de Contas da União. Brasília Ano xiv. N.º 12 5/jul. 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-07-2011%20Normas%20de%20Auditoria_0.pdf>. Acesso em: 02 de fev.2015.

_____. **Tribunal de Contas da União.** Manual de auditoria operacional. Tribunal de Contas da União. 3ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Casa Civil, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. **Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990.** Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Casa Civil, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm>. Acesso em: 01 jan. 2015.

_____. **Resolução Homologatória ANEEL n.º 634, de 15 abril de 2008.** Homologa a retificação dos percentuais das áreas inundadas pelo reservatório da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, no rio Tocantins, Estado do Tocantins, informados pela Investco S.A, para fins de cálculo do rateio dos recursos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica. Diplomas legais, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=543>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. **Orientações para elaboração do plano plurianual 2011 – 2015.** Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086>> Acesso em: 12 de abr. 2015.

_____. **Lei Federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRITO, Alexandre José Trovão. **O modelo gerencial de administração pública e sua aplicação no Brasil: a mudança de paradigma na administração pública brasileira e a concretização dos princípios do direito administrativo**. Rio Grande, XVI, nº 111, abr 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13056>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 9 ed., 2014.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6656/5240>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

COUTINHO, Maise Marini. **Mudanças na administração pública: processo seletivo interno para preenchimento dos cargos considerados estratégicos**. 2012. 41f. (Trabalho de Conclusão de Curso Pós Graduação em Gestão de Pessoas) - Universidade Candido e Mendes. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.avmoedu.br/docpdf/monografias_publicadas/C207409.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2015.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Auditoria contábil: teoria e prática**. 4 ed., São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed., Editora: ATLAS, 2012.

DRUMOND, Alexandre Matos et al. **Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na política nacional de habitação**. Rev. Adm. Pública. 2014, vol.48, n.1, pp. 3-25. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122014000100001>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

El-Deir, Soraya Giovanetti. **Resíduos sólidos: perspectivas e desafios para a gestão integrada**. 1. ed. -- Recife: EDUFRPE, 2014.

FARIAS, Talden Queiroz. **Evolução histórica da legislação ambiental**. 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3845>. Acesso em: 02 fev. 2015.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FEIL, Leandro. **Auditoria operacional na gestão pública: estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contabilidade) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

FREITAS, Daciana Almeida. **A administração pública gerencial: Histórico e Aspectos Principiológicos**. 2011. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5887#_ftn10>. Acesso em: 20 fev. 2015.

GEMELLI, Dagmar Albertina. GOMES, Kelson Dias. **Um estudo de caso: auditoria operacional para avaliação da gestão ambiental no município de Miracema-TO nos exercícios de 2010 a 2012**. Palmas. XIV Jornada de Iniciação Científica: Popularização da Ciências. Palmas. 2014. CD-ROM. ISSN: 2318-3756.

GOMES, Maria L. S. G. OLIVEIRA, Francisco C. **Modelos organizacionais de administração pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado**. Revista de Ciências da Administração, v. 12, nº 28, p. 105-126, set./dez. 2010.

GUERRA, Evandro Martins. **O controle externo e interno da Administração Pública**. 2 ed., Versão ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LISBOA, Ibraim. **Auditoria interna operacional: teoria e prática para execução eficaz**. Ed: Maph Editora Ltda, Curitiba – PR, 2014.

MARTINS, Humberto Falcão. **A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira**. In: Cultura organizacional e cultura Brasileira. São Paulo: Atlas, 1997.

MAFRA, Francisco. **Administração pública burocrática e gerencial**. 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503#_ftn2>. Acesso em: 16 jan. 2015.

MAIA, Francisco Sérgio Nobre; PINTO, Maria Vanda Lima. **Disfunções burocráticas em gestão de pessoas**. 2007. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós Graduação em Gestão de Pessoas) - Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055758.PDF>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

MARTINS, Marco Antônio Campos. **Impasse: O Brasil na crise do petróleo. Ipea-Iplan. Brasília, 1980**. Disponível em: <<http://www.aeconomiadobrasil.com.br/artigo.php?artigo=39>>. Acesso em: 07 fev. 2015.

MARZANO, Roberta. **Auditoria de riscos**. 2014. Disponível em: <http://www.portaldeauditoria.com.br/artigos/Auditoria-de-Riscos.asp>>. Acesso em 02 jan. 2015.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36 Ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Wellington Ferreira de et al. **Conceitos, funções e princípios da administração pública e suas relações com a lei de responsabilidade fiscal**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: <<http://www.ambito->

juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13 653>. Acesso em: 27 fev. 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 3 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MIRACEMA. **Lei n. 87, de 01 de julho de 2003**. Dispõe sobre a política ambiental, Equilíbrio Ecológico, Preservação e Recuperação do Meio Ambiente e dá outras providências. Miracema: Câmara Municipal, 2003.

_____. **Lei n. 31, 20 de novembro de 2001**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e da outras providências.

_____. **Lei n. 128, de 20 de agosto de 2004**. Altera dispositivos da Lei n. 31/2001 que dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências.

_____. **Decreto n. 23, de 20 de fevereiro de 2014**. Nomeia gestor do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

_____. **Decreto municipal n. 206, 2013**. Nomeia membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Miracema do Tocantins –TO.

NETO, Mário Ferreira. **A importância da auditoria operacional e gerencial para as instituições públicas e privadas**. 2012. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-importancia-da-auditoria-operacional-e-gerencial-para-as-instituicoes-publicas-e-privadas/93996/#ixzz3YQHnYQye>>. Acesso em 25 nov. 2014.

OLIVEIRA, Mauricio. **Sustentabilidade**. Guia Exame, São Paulo, p. 64-70, Novembro, 2010. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/guia-de-sustentabilidade/arquivo/2010/>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

PALMAS, **Lei n. 88, de 20 de fevereiro de 1991**. Cria a fundação natureza de Palmas - FUNAP.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras Machado. **Manual de auditoria governamental**. 2 ed., São Paulo: Atlas, 2014.

RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945)**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais Vol. 3 Nº 6, Dez. 2011. Disponível em: <http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo_ODAS_Peocombateainficienciaosservicospublicos.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2015.

RAZZA, Lara Boralli. **A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção: a CGU e os ministérios no sistema federal de controles democráticos**. São Paulo. 2010. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/a_auditoria_como_instrumento_de_gestao_e_de_prevencao_da_corrupcao.pdf>. Acesso em: 07 març. 2015.

SANTOS, Alba Conceição Marques. **A administração pública gerencial**. Porto Alegre: Faculdades Porto-Alegrenses, 2003. Disponível em: <<http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>> Acesso em: 02 jan. 2015.

SANTOS, Rogerio Santana dos, et al. **Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2010. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?page_id=1703>. Acesso em: 5 mar. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração. Pública vol.43 n°2. Rio de Janeiro Mar./Apr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000200004&script=sci_arttext>. Acesso em: 28 jan. 2015.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá, 2013. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

TAVARES, et al. **A administração burocrática e sua repercussão na gestão escolar**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, 2014. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/2155/812>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

TOCANTINS. **Boletim Oficial n° 622, de 19 de dezembro de 2011**. Aprova o Plano Anual de Auditorias/Inspeções para o exercício de 2012, elaborado pela Diretoria Geral de Controle Externo e acolhido pela Presidência. Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/Boletim/Arquivos/3309393840e7edcebeba362e662bd417.pdf>> Acesso em 20 fev. 2015.

_____. **Processo n° 12318, de 06 de dezembro de 2013**. Auditoria operacional para avaliação da gestão ambiental dos municípios que recebem compensação financeira da Usina hidrelétrica do Lajeado. Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/e-contas/processo/DocumentosProcSite.php?numero=12318&ano=2012&scriptCase=S>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. **Instrução Normativa n. 11, de 05 de dezembro de 2012**. Regulamenta o sistema integrado de controle e auditoria pública. Módulo Contábil – SICAP/CONTÁBIL, a partir do exercício de 2013, e dispõe sobre a remessa de dados contábeis por meio eletrônico com a assinatura digital, dos municípios e sua administração indireta, bem como das Câmaras Municipais do Estado do Tocantins. Disponível em: <http://www.tce.to.gov.br/sicap/home/documentos/IN_11_2012.pdf> Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. **Relatório do 1º monitoramento da Auditoria intitulada Avaliação da Gestão Ambiental do Município de Miracema – TO. 2012**. Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/e-contas/processo/DocumentosProcSite.php?numero=12318&ano=2012&scriptCase=S>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

ANEXO

Quadro 2 – Situação de implementação obtida com o “1º relatório de monitoramento – 2014” das recomendações emitidas na auditoria demonstrado no relatório n. 03/2012

SITUAÇÃO ENCONTRADA	AÇÃO IMPLEMENTADA	AÇÃO EM IMPLEMENTAÇÃO	AÇÃO NÃO IMPLEMENTADA	OBSERVAÇÃO	RECOMENDAÇÃO DO TCE
1. Inoperância do Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA	-	X	-	- Decreto municipal n.º 266/2013 – regimento interno, define e nomina os membros do CMMA	Concluir a implementação com ações operacionais – CMMA.
2. Inexecução de ações vinculadas à Secretaria de Meio Ambiente	-	X	-	- Disparidade da meta física de 2500% - Planejamento sem execução; - Servidores com certificados de capacitação.	Manter
3. Inexistência de Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMMA	-	-	X	- Abertura de conta poupança para o Fundo; - Conta não cadastrada no SICAP Contábil; - Ausência de normatização para as atribuições do FMMA;	Manter
4. Falta de controle e fiscalização ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente	-	-	X	- Medição de poluição sonora; - Plano de gestão integrada de resíduos sólidos – consorcio intermunicipal; - Elaboração do plano municipal de água e esgoto;	Manter
5. Omissão do Poder Executivo em não regulamentar e cumprir as Leis que tratam do Meio Ambiente.	X	-	-	- Plano de água e esgoto em discussão e elaboração.	-
6. Falha no enquadramento da despesa com o pagamento da operação de crédito decorrente da antecipação de receita da CFRH	-	-	X	- Justificativa descabida, pois não seria por credito suplementar e sim por abertura de credito especial.	Manter
7. Baixa destinação de recursos financeiros para as ações ambientais	-	-	X	- Receita da compensação financeira e ICMS ecológico R\$ 2.896.927,24 (2012/2013) - Nenhuma execução financeira para a área ambiental.	Manter
TOTAL	1	2	4		

Fonte: 1º relatório de monitoramento do COAES – junho 2014 com adaptações do autor.