

**ESTRATÉGIAS DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO
SUPERIOR E A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: Um estudo de caso dos Tribunais de Contas
do Brasil**

Monografia apresentada à Escola de Contas e
Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio
de Janeiro - ECG/TCE-RJ para participação no
Prêmio Ministro Gama Filho - Versão 2016
sobre o tema “A gestão pública e o meio
ambiente”

ESTRATÉGIAS DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: Um estudo de caso dos Tribunais de Contas do Brasil

RESUMO: Esta monografia apresenta as estratégias adotadas pelas Instituições de Fiscalização Superior em prol da governança e do desenvolvimento sustentável com base na atuação dos Tribunais de Contas brasileiros. Aborda a interface destas estratégias com o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública, o Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, uma agenda acordada entre países de todo mundo. Descreve a participação do governo brasileiro neste processo através de políticas públicas que promovem a proteção das florestas bem como a adaptação e mitigação das alterações climáticas, com ênfase nas comunidades mais vulneráveis. Por fim, demonstra alguns dos trabalhos desenvolvidos por Tribunais de Contas no Brasil que abordam estes temas: a auditoria coordenada em 247 unidades de conservação na Amazônia e o estudo sobre vulnerabilidade dos municípios fluminenses às mudanças do clima.

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

ABSTRACT: *This monograph presents the strategies adopted by the Supreme Audit Institutions for Governance and sustainable development on the basis of the performance of the Brazilian Audit Courts. It addresses the interface of these strategies with the Environmental Agenda Program in Public Administration, the National Plan for Sustainable Production and Consumption and Sustainable Development Goals, an agenda agreed by countries around the world. It describes the participation of the Brazilian government in this process through public policies that promote forest protection and adaptation and mitigation of climate change, with emphasis on the most vulnerable communities. Finally demonstrates some of the work of audit offices in Brazil that address these issues: the coordinated audit on 247 conservation units in the Amazon and the study of vulnerability of Rio de Janeiro municipalities to climate change.*

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	04
ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E GOVERNANÇA.....	05
OS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL E O CONTROLE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO AMBIENTAL.....	07
CONTROLE PREVENTIVO DO MEIO AMBIENTE.....	10
ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	12
AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
Licitações e construções sustentáveis.....	14
OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS): A AGENDA PÓS 2015 DO GOVERNO BRASILEIRO.....	16
ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	18
Auditoria Global em mudanças climáticas.....	19
Auditoria coordenada nas áreas protegidas da Amazônia.....	20
Vulnerabilidade dos municípios fluminenses às mudanças do clima.....	23
CONCLUSÃO.....	26
REFERÊNCIAS.....	27

INTRODUÇÃO

A sociedade em todo mundo discute as questões sociais, ambientais e econômicas que afetam sua qualidade de vida e cobra da Administração Pública que apoie sua gestão na lei, em valores morais e éticos que inibam a corrupção e práticas abusivas de desperdício, em todas as suas formas e que avancem no combate às desigualdades. As Instituições de Fiscalização Superior consideram tratar-se de boa governança, quando o seu controle sobre as ações dos governos observa se os atos praticados atentaram para a equidade, transparência, *accountability*, *compliance* e proteção ao meio ambiente.

Neste contexto, os Tribunais de Contas do Brasil têm adotado estratégias de desenvolvimento sustentável (EDS) que incidem em duas vertentes de atuação: nas suas atividades administrativas e naquelas decorrentes de sua missão constitucional, de órgãos de controle da gestão orçamentária, financeira e patrimonial no âmbito dos três poderes em todos os níveis de governo.

Pretende-se neste estudo demonstrar quais EDS vêm sendo aplicadas pelos Tribunais brasileiros e como estas podem alavancar programas nacionais e acordos internacionais, no qual o Brasil faz parte, como a Agenda 2030 que traça os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que nortearão países em todo mundo nos próximos 15 anos, dentre eles os impactos das mudanças do clima, que representam um dos maiores desafios da humanidade nos dias atuais. A metodologia da pesquisa adotada foram fontes bibliográficas e documentais além de observação ativa. O universo da amostra foram os 34 Tribunais de Contas do Brasil que disponibilizam suas informações em seus portais.

Por fim, são apresentadas sínteses dos trabalhos desenvolvidos em duas instituições relacionados diretamente às metas do governo brasileiro na agenda pós 2015, que incrementam a gestão das florestas e as políticas em prol da mitigação dos impactos das mudanças climáticas que intensificam os problemas ambientais, sociais e econômicos nas populações mais vulneráveis, sobretudo nas regiões mais pobres.

ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E GOVERNANÇA

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

Os trinta e quatro Tribunais de Contas brasileiros fiscalizam os recursos públicos no âmbito das três esferas de poder; executivo, legislativo e judiciário e de governo; união, estados e municípios, consoante a competência que lhes foi outorgada pela Constituição Federal e Constituições Estaduais.

Quadro 1: Tribunais de Contas no Brasil

Recursos Orçamentários	Tribunais de Contas
União	Tribunal de Contas da União
Estados	Tribunal de Contas dos Estados : Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal , Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins.
Municípios	Tribunal de Contas dos Municípios: Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo.

Fonte: Elaboração do autor

Estas Cortes têm por missão auxiliar o Poder Legislativo e promover o cumprimento da *accountability*, que pode ser compreendido como o dever dos agentes públicos em prestar contas e se responsabilizarem pelos seus atos, tornando transparente sua administração e públicas suas ações.

Os Tribunais de Contas passaram ao longo dos últimos 25 anos, por uma série de transformações em razão da reforma do Estado Brasileiro. Os TCs, quando criados no final do século XIX (1891), tinham uma função exclusivamente voltada para análise da aplicação da legalidade dos gastos e recursos de natureza pública. As demais cartas magnas proporcionaram mais atribuições, porém o controle centrava-se no aspecto da legalidade.

A partir da Constituição de 1988, surge um novo disciplinamento para tratamento das contas públicas, onde o controle a ser observado pelos TCs, considera os critérios da legitimidade e economicidade. A avaliação precisa considerar se o ato atende a lei (legalidade), se observa prioridades previamente estabelecidas e atende as necessidades da sociedade (legitimidade) e se foi executado do modo mais econômico, no preço equilibrado, em quantidades necessárias e em momento certo (economicidade).

Neste modelo, o controle não será mais exclusivamente sobre processos, mas, fundamentalmente sobre resultados, e a compreensão de que a legalidade dos atos administrativos é requisito necessário, mas não suficiente. É uma tendência a ser perseguida pelas EFS em todos os países, considerando que governos de todo o mundo passam pelo estresse da crise financeira e desaceleração da economia, ao mesmo tempo em que enfrentam o declínio na confiança dos cidadãos especialmente pelo quadro de desigualdade e corrupção. Neste cenário, a governança, para os Tribunais de Contas, é a capacidade que tem para avaliar, direcionar e monitorar a gestão de seus serviços, visando atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos adequados.

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

O estudo ressalta que há um potencial inexplorado no papel atual das EFS que as permite ir além da tradicional função de supervisão, e fornecer insumos, por meio de seus trabalhos, para a elaboração de políticas públicas e as decisões sobre tais políticas. Nesta perspectiva, as EFS do século XXI, devem ultrapassar a avaliação objetiva de resultados e abranger os aspectos qualitativos, que considerem o valor das intervenções governamentais e forneçam informações prospectivas (pensar no futuro), reforçando a análise custo-benefício.

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

A gestão do patrimônio público ambiental se insere dentre das competências dos TCs a partir do tratamento dado às contas públicas nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal/88 que atribui a estas instituições a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade. Aos Tribunais de Contas incumbe o controle do patrimônio ambiental tendo em vista sua competência para fiscalização patrimonial e a condição de bem público atribuída ao meio ambiente no art. 225 da carta magna, *in verbis*:

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

O Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União detalha a tutela constitucional sobre meio ambiente, que incluem os bens intangíveis como o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico, classificados segundo os preceitos da Constituição Federal/88:

Quadro 2: Meio Ambiente na Constituição Federal

Classificação do Meio Ambiente	
Meio ambiente natural ou físico	Constituído do solo, da água, do ar atmosférico, flora e fauna – art. 225 CF/88.
Meio ambiente cultural	Conjunto de bens materiais e imateriais que constituem o patrimônio cultural brasileiro artístico, histórico, paisagístico, arqueológico e turístico – art. 216 CF/88.
Meio ambiente artificial	Compreende o espaço urbano fechado (conjunto de edificações) e espaço urbano aberto (equipamentos públicos) - art. 182, no inciso XX do art. 21 e no inciso XXIII do art. 5º da CF/88.
Meio ambiente do trabalho	Considera a saúde do trabalhador condicionada ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida - arts. 7º, XXII, e 200, VIII CF/88.

Fonte: Elaboração do autor com base em BRASIL, 2001.

O meio ambiente funciona como um conjunto de elementos que se inter-relacionam e interagem, sistematicamente, com pessoas e organizações. Desta sinergia surge o termo gestão ambiental, amplamente utilizado pelo setor privado desde o início da década de 70, que associa-se, na maioria das vezes, às normas da série ISO 14000 e aos selos verdes, voltados ao aprimoramento das práticas organizacionais.

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

Trata-se de um dever, defender e preservar este bem para a presente e as futuras gerações. Esta é a base conceitual da sustentabilidade, afirmada como um compromisso internacional a ser perseguido entre os países ¹, acordado na Agenda 21.

A partir deste arcabouço legal, os Tribunais de Contas passaram a ampliar e considerar em sua missão institucional a variável ambiental, inserida no rol da sua fiscalização através da análise de atos e contratos administrativos, emissão de pareceres prévios nas contas anuais de Prefeitos, Presidentes dos Legislativos, Governadores e Presidente da República que são submetidas às respectivas casas legislativas (Câmara dos Vereadores, Deputados Estaduais/Federais), dependendo da esfera de atuação.

Os Tribunais de Contas também realizam inspeções e auditorias que são os instrumentos hábeis para avaliação dos programas de governo. As auditorias ambientais realizadas pelos TCs incluem tanto as auditorias de conformidade, que analisam o cumprimento de políticas, diretrizes, regras e procedimentos como as auditorias de natureza operacional (ANOPS) que são instrumentos utilizados pelas EFS para avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Pesquisa realizada pelo Instituto Rui Barbosa – IRB sobre os Tribunais de Contas do Brasil mostra a percepção do Conselho Deliberativo, e indica que os Conselheiros dos TCs, em sua maioria, consideram mais relevante para atuação do controle externo a avaliação das ações governamentais.

1 - Acordo firmado na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinado por 179 países que participaram da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em 1992.

O Programa de Modernização do Controle Externo – PROMOEX ² definiu parâmetros consensuais sobre a atuação dos Tribunais de Contas em áreas específicas, impulsionando as ANOPS a nível nacional. Em pesquisa realizada pelo IRB (PROMOEX, 2012) junto aos Tribunais de Contas brasileiros pertinente às práticas adotadas sobre o tema de Auditoria Operacional, evidenciou que 19 Tribunais, nunca tinham realizado esta modalidade de auditoria antes da implantação do PROMOEX, iniciado em 2005. Os Temas, inicialmente auditados através deste programa, foram educação (2008), saúde (2009) e meio ambiente (2010).

O quadro abaixo elenca algumas decisões dos Tribunais de Contas em relação a temática ambiental.

Quadro 3: Decisões dos Tribunais de Contas na questão ambiental

Natureza do processo/Ementa	Decisão (Acórdão/Voto)
Edital de licitação: Critérios de sustentabilidade	Acórdão nº 1305/ 2013. O Tribunal de Contas da União manifestou-se na representação apresentada por licitante participante do Pregão Eletrônico 12/2013 promovido pela Fundação Universidade Federal do Maranhão - UFMA, para aquisição de condicionadores de ar tipo split, quanto a exigência de selo PROCEL dos equipamentos no Edital, reclamada como restritiva ao caráter competitivo do certame. O Voto do Relator considerou "louvável a intenção da universidade de adquirir condicionadores de ar com melhores níveis de eficiência energética, encontrados nos equipamentos certificados com o tal selo de garantia, fato que se coaduna com o objetivo da licitação de promover o desenvolvimento nacional sustentável previsto no art. 3º da Lei de Licitações... Esclareço que esse selo...tem por objetivo indicar aos consumidores os produtos que apresentam os melhores níveis de eficiência energética, estimulando a fabricação e a comercialização desses bens de consumo....Seguindo a jurisprudência citada, a unidade considerou cabível a exigência do referido selo como critério classificatório e não como eliminatório...Nesse sentido, propõe apenas expedir ciência à UFMA uma vez que não restou comprovado qualquer prejuízo ao caráter competitivo da licitação." A conclusão do Relator foi pela ciência à UFMA para que nas licitações futuras especifiquem os equipamentos a serem adquiridos com as características de eficiência energética pretendida, sem vinculá-los a certificações específicas, a exemplo do selo PROCEL.
Prestação de Contas de Governo: Passivo ambiental	Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15 que trata da Prestação de Contas do Governo Estadual do ano de 2014. O relatório contempla a análise da gestão ambiental com ênfase no passivo ambiental, aspecto inicialmente contemplado nas Contas de governo do ano de 1999. Observou-se a melhora quantitativa e qualitativa dos dados em comparação a anos anteriores. Constatou-se que o Estado do Rio de Janeiro enfrentou menos problemas ambientais em 2014 do que em 2013 quando foram registrados grandes vazamentos de petróleo, de chorume e enchentes de grande porte.
Auditoria Operacional: Programa Agenda Ambiental na Administração Pública	Acórdão 1752/2011. Auditoria operacional no programa A3P realizada pelo Tribunal de Contas da União em 77 órgãos públicos federais para avaliar em que medida as ações voltadas no programa A3P podem colaborar na redução de consumo de papel, energia elétrica e água. Dentre os achados de auditoria constam as poucas ações de sustentabilidade realizadas pelas instituições públicas brasileiras e que estas eram marcadas pela heterogeneidade, por ausência de diagnóstico organizacional, bem como de acompanhamento sistemático das medidas e do alcance dos resultados. Nesta decisão o TCU considerou o potencial do programa tão grande e os impactos tão positivos que sugeriu ao MMA que fizesse uma ferramenta para a sua divulgação e ampliação.

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

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

As pesquisas também são procedimentos importantes que podem subsidiar as auditorias ambientais, a exemplo da que foi realizada em meio eletrônico (portal) pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) junto ao poder executivo dos 497 Municípios do estado. O resultado, quanto a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos destes municípios, colaborou para definição do escopo das auditorias realizadas pelo TCE-RS.

CONTROLE PREVENTIVO DO MEIO AMBIENTE

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

Ambos os conceitos supracitados configuram princípios gerais firmados internacionalmente, que informam a aplicação da lei e norteiam a gestão ambiental. A precaução tem por finalidade evitar um risco desconhecido, ou incerto, enquanto a prevenção incide na hipótese inversa, de risco conhecido, cuja ideia é de antecipação, de pró-atividade, que é o ato de prever problemas e agir, de forma eficiente para evitá-los ou mitigá-los, alterando uma situação presente, pensando em eventos futuros.

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

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

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

A Declaração de Vitória/ES³ estabeleceu, dentre outras ações, o fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas na condição de instrumentos indispensáveis à cidadania. E, para se alcançar o pleno exercício da cidadania, é imperioso que a sociedade conheça o que se pretende controlar.

Esta atribuição incumbe ao poder público que tem o dever de promover a educação e conscientização pública visando à preservação ambiental consoante o inciso VI do § 1º do artigo 225 da CF/88. A legislação infraconstitucional, Lei Federal nº 9.795/1999 repisa esta missão, estabelecendo a Política Nacional de Educação Ambiental.

Nesta perspectiva, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas instituiu o programa itinerante “Ouvidoria Ambiental”, uma instância vinculada à Ouvidoria Geral do TCE-AM que realiza palestras voltadas para educação ambiental, em Câmaras Municipais e escolas do estado, nas quais o cidadão formula denúncias, tanto sobre a questão ambiental quanto sobre irregularidades inerentes à má aplicação dos recursos públicos. É um canal de aproximação da sociedade civil e, ao mesmo tempo, ferramenta preventiva do dano ambiental.

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

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

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

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

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

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

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinou, através da Instrução Normativa nº 10/2012, regras aos órgãos do poder executivo na elaboração dos seus Planos de Gestão de Logística Sustentável – PLS que são ferramentas de planejamento que permitem aos órgãos ou entidades estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública. Estes planos também são determinantes em âmbito nacional para órgãos e conselhos do Poder Judiciário, que devem implantar seus respectivos Planos de Logística Sustentável (PLSPJ) por força da Resolução nº 201, de 03/03/2015, do Conselho Nacional de Justiça.

AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

Este Programa pode ser desenvolvido em todos os níveis da administração pública, na esfera municipal, estadual e federal, que, através da assinatura do Termo de Adesão junto ao Ministério do Meio Ambiente, passam a contar com o apoio técnico do MMA. Em 2015 o Ministério divulgou um total de 545 instituições que firmaram estes termos. Incluem órgãos como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados além de Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas⁴ e Prefeituras Municipais.

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

O PPCS é um plano de ação do governo federal constituído por 17 temas prioritários, dentre eles a A3P e as compras públicas sustentáveis (CPS), onde os Tribunais de Contas exercem papel fundamental como agentes indutores deste novo padrão de eficiência no desempenho ambiental das instituições públicas. Algumas ações elencadas no plano preveem o fortalecimento das CPS tais como o estímulo aos órgãos da administração pública em introduzir o plano de compras sustentáveis anual no Plano de Logística Sustentável, a implementação de um modelo eletrônico

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

de pesquisa (anual) sobre o tema e capacitação dos responsáveis envolvidos (áreas de compras, fiscalização e fornecedores).

Licitações e Construções Sustentáveis

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

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

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

Em relação aos TCS que adotam esta prática, a pesquisa destaca iniciativas no âmbito dos Tribunais de Contas Estaduais: Santa Catarina, São Paulo, Mato Grosso e Minas Gerais.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, através da Resolução 090/2014, estabeleceu práticas e critérios sustentáveis nas licitações daquela Corte, instituindo o Guia de Compras Sustentáveis que especifica as providências a serem tomadas para fim de assegurar o cumprimento da legislação e a redução ou anulação do impacto ambiental de cada objeto licitado. Os critérios foram baseados na Avaliação do Ciclo de Vida (ACV) do produto que identifica os impactos ambientais de um produto (bens e serviços) ao longo da sua vida útil e no descarte, bem como a economia gerada em sua utilização a médio e longo prazo.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul aplica em todos os procedimentos licitatórios as disposições da Lei Complementar 123/2006 que estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às Microempresas (ME) e às Empresas de Pequeno Porte (EPP), no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A lei concede tratamento diferenciado e simplificado para estas empresas objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

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

Esta questão diz respeito à falta de continuidade administrativa, frequente nas mudanças de governo, quando servidores comissionados com funções estratégicas, como no setor de compras, são substituídos por outros que desconhecem rotinas e práticas basilares no contexto da administração pública.

Trata-se de grande desafio para gestão pública em prol da sustentabilidade; conciliar a diversidade de fatores: ambientais, sociais e econômicos e ainda os que dizem respeito à cultura organizacional, como os afetos a descontinuidade administrativa que comprometem a boa operacionalidade da máquina pública.

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

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

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

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

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

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

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

Uma das fortes críticas recebidas pelos ODM era de que estes oito objetivos foram muito eficazes para ajudar a trazer avanços em números agregados dentro de países, mas que não previram instrumentos para garantir avanços aos grupos sociais vulneráveis ou marginalizados. Por isto, esta nova agenda de

desenvolvimento se concentra em compromissos que se apliquem tanto a países em desenvolvimento quanto aos desenvolvidos.

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

Trata-se de um plano de ação global e universalmente aplicável que dialoga com as políticas e ações nos âmbitos regional e local. Dentro desta concepção, o governo brasileiro criou o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015, composto por 27 ministérios e órgãos federais, que estabeleceu os elementos orientadores para o país consoante previsto nas 17 ODS. Em relação à sustentabilidade ambiental, o Brasil defende atuar transversalmente, inserindo em todos os objetivos, temas relativos a mudanças do clima, manejo sustentável dos recursos naturais, oceanos, florestas, água, biodiversidade, e urbanização.

Dentre os elementos estruturantes que o país pretende atingir na agenda pós-2015, têm-se a premissa que o combate à mudança do clima é essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a erradicação da pobreza. Neste contexto, a agenda brasileira pretende, dentre outras ações, promover políticas públicas que aumentem a resiliência das comunidades mais vulneráveis.

A pauta de ações inclui ainda o apoio a transferência de tecnologia entre os países e a inovação tecnológica, na infraestrutura e indústria, para processos de soluções de baixo carbono, tratados como elementos fundamentais rumo a economia global que busca padrões de produção e consumo mais sustentáveis. Para o atingimento desta finalidade a agenda pós-2015 brasileira expõe um conjunto de ações, algumas delas diretamente relacionadas a atuação do poder público, como: (I) promoção de agendas de sustentabilidade na administração pública que contemplem, no mínimo, a redução de 30% o consumo de energia; 40% no consumo de água; e 100% de destinação adequada dos resíduos sólidos até 2020;

(II) atingimento, até o ano de 2040 de 100% dos contratos públicos com critérios sustentáveis e (III) aumento da quota dos atores do setor privado incorporando os princípios do desenvolvimento sustentável em suas práticas de negócios, incluindo cadeias de fornecimento sustentáveis, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades de capacitação de micro e pequenas empresas.

ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Boa governança e desenvolvimento são dois elementos fundamentais para nortear as ações globais, consoante estabelecido dentro do rol dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O 16º princípio das ODS é conhecido como objetivo da governança, ao prever a necessidade de promover sociedades pacíficas e participativas, que proporcionem o acesso à justiça para todos e construam instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Neste sentido, os Tribunais de Contas têm uma atuação efetiva quando realizam auditorias de avaliação (ANOPs) que preparam o governo para resolver os desafios de longo prazo das políticas públicas, como mudanças climáticas e demográficas. A Organização das Nações Unidas - ONU, através da resolução A/66/209, de 2011, reconheceu o importante papel da INTOSAI e das EFSs na promoção de eficácia, *accountability*, efetividade e transparência da administração pública, que conduz ao alcance dos objetivos para o desenvolvimento nacional, bem como dos objetivos internacionalmente acordados.

As EFS unem-se, através da INTOSAI, em prol de auditorias coordenadas entre instituições de controle externo de diversos países que visam alinhar critérios de auditoria para fornecer a supervisão abrangente de iniciativas que ultrapassam as fronteiras nacionais e internacionais e permitem avaliar a implementação de compromissos internacionais. Os resultados dessas auditorias mostram aos governos nacionais quais são os aspectos essenciais da boa governança, para se implementar os objetivos e metas definidos nos acordos internacionais firmados, a exemplo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e o Protocolo de Quioto, principais marcos jurídicos internacionais para lidar com a mudança do clima.

Neste capítulo são detalhadas ações realizadas pelos Tribunais de Contas que contribuem para compreender a dinâmica do clima e seus impactos em algumas regiões do país. A primeira delas compreende os resultados da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre o bioma Amazônia, especificamente sobre suas áreas protegidas.

A iniciativa do TCU tem ampla repercussão no cenário internacional já que a Amazônia tem um papel fundamental na manutenção do equilíbrio climático do planeta, e na função de estoque e sumidouro de carbono, detendo 1/3 das florestas tropicais do planeta, de 1/5 da disponibilidade mundial de água potável e do maior banco genético do mundo.

Recentemente, no ano de 2015, quando da 21ª Conferência das Partes, o governo brasileiro apresentou as Contribuições Intencionais Nacionalmente Determinadas (INDC, na sigla em inglês) com suas metas de redução de emissão de gases do efeito estufa, concentrando-se em dois setores: energia e reflorestamento. O documento oficial atribui a importância da gestão das florestas, em especial, no manejo de áreas protegidas.

A segunda ação desenvolvida pelos TCs, que será abordada neste capítulo, diz respeito ao estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro-TCE/RJ que demonstra o nível de vulnerabilidade dos municípios fluminenses às mudanças do clima.

É um tema discutido na agenda dos países. No Brasil a questão está sendo tratada como estratégia setorial e temática dentro do Plano Nacional de Adaptação, que visa o desenvolvimento de novas políticas públicas para reforço da capacidade de adaptação, de avaliação de riscos climáticos e de gestão de vulnerabilidades a nível federal, estadual e municipal, conforme determinação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/09).

Auditoria Global em Mudanças Climáticas

O Tribunal de Contas da União (TCU) atua junto ao grupo de auditoria ambiental da Intosai (WGEA). Nesta condição assumiu o compromisso de participar da auditoria global em Mudanças Climáticas, proposta por aquele grupo de trabalho, em que tomam parte 14 países, quais sejam: África do Sul, Austrália, Áustria, Brasil, Canadá, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polônia e Reino Unido.

Cada entidade de fiscalização superior pode, de acordo com as necessidades e preferências nacionais, avaliar, nos vários setores, a atuação do governo de seu país nas áreas de mitigação e adaptação de impactos, bem assim, de ciência e tecnologia voltadas às mudanças climáticas, temas esses amplamente abordados no 4º Relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), da ONU.

Tendo em vista a abrangência do assunto, foi considerado pelo TCU como Tema de Maior Significância (TMS) as Mudanças Climáticas, resultando na realização de quatro auditorias com os seguintes escopos: (I) Políticas públicas destinadas à Amazônia e voltadas a mudanças climáticas (área de mitigação); (II) Ações governamentais destinadas a garantir a segurança hídrica na região do semi-árido brasileiro (área de adaptação); (III) Ações governamentais destinadas às zonas costeiras, frente aos impactos das mudanças climáticas (área de adaptação) e (IV) Ações governamentais destinadas à agropecuária, frente aos cenários de mudanças climáticas (área de adaptação).

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

Auditoria coordenada nas áreas protegidas da Amazônia

A auditoria coordenada nas áreas protegidas da Amazônia teve por escopo avaliar a existência das condições normativas, institucionais e operacionais das 247 unidades de conservação (UCs) federais e estaduais localizadas na Amazônia, verificando se atingem os objetivos para os quais foram criadas.

As unidades de conservação ambiental nesta região ocupam 1,1 milhão de km² e representam 73% da área total das UCs federais e estaduais. O país dispõe de 1.149 UCs estaduais e federais, estas somam 313 unidades em todo o Brasil, sendo que 107 delas encontram-se no bioma Amazônia.

O TCU elenca os principais achados de auditoria:

(I) As unidades de conservação não estão atingindo plenamente os resultados esperados;

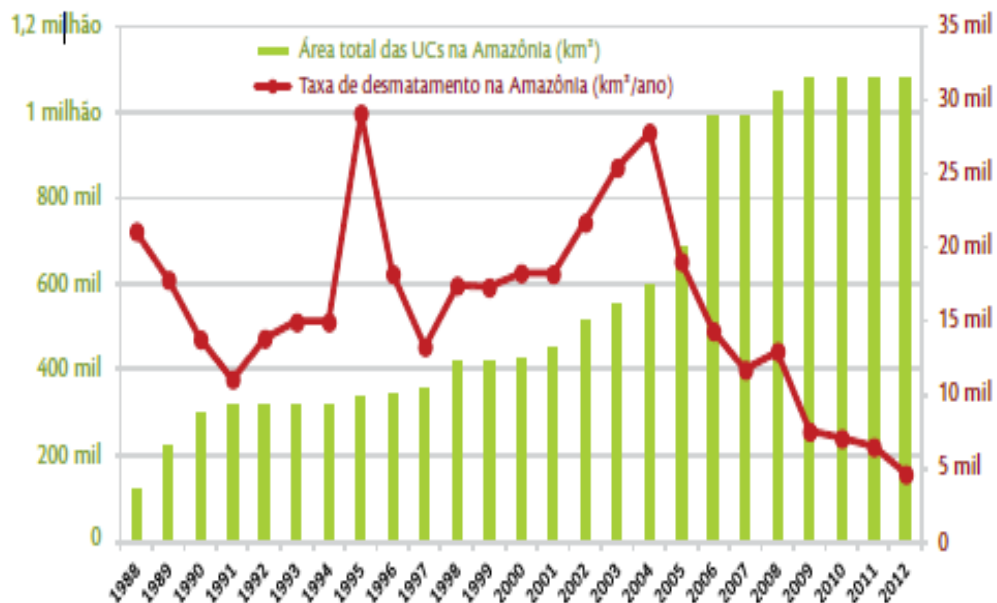
(II) As condições disponibilizadas pelos Governos Federal e Estaduais não estão compatíveis com as necessidades das unidades de conservação e

(III) A articulação é insuficiente para o alcance dos objetivos previstos para as unidades de conservação.

A série histórica, apresentada neste trabalho, considerou o desmatamento (entre 2008 a 2012) e o fluxo de carbono decorrente das mudanças de uso do solo (entre 1996 e 2006).

Esta análise relacionou os efeitos benéficos da criação de unidades de conservação ambiental na Amazônia à redução do desmatamento referente à remoção de CO₂, como demonstrado no gráfico abaixo referente ao Indimapa Desmatamento, que identifica as incidências de desflorestamento nas unidades de conservação analisadas.

Gráfico: Taxa de desmatamento na Amazônia e os efeitos benéficos das UCs



Fonte: elaborado pelo TCU com dados do Inpe e ICMBio.

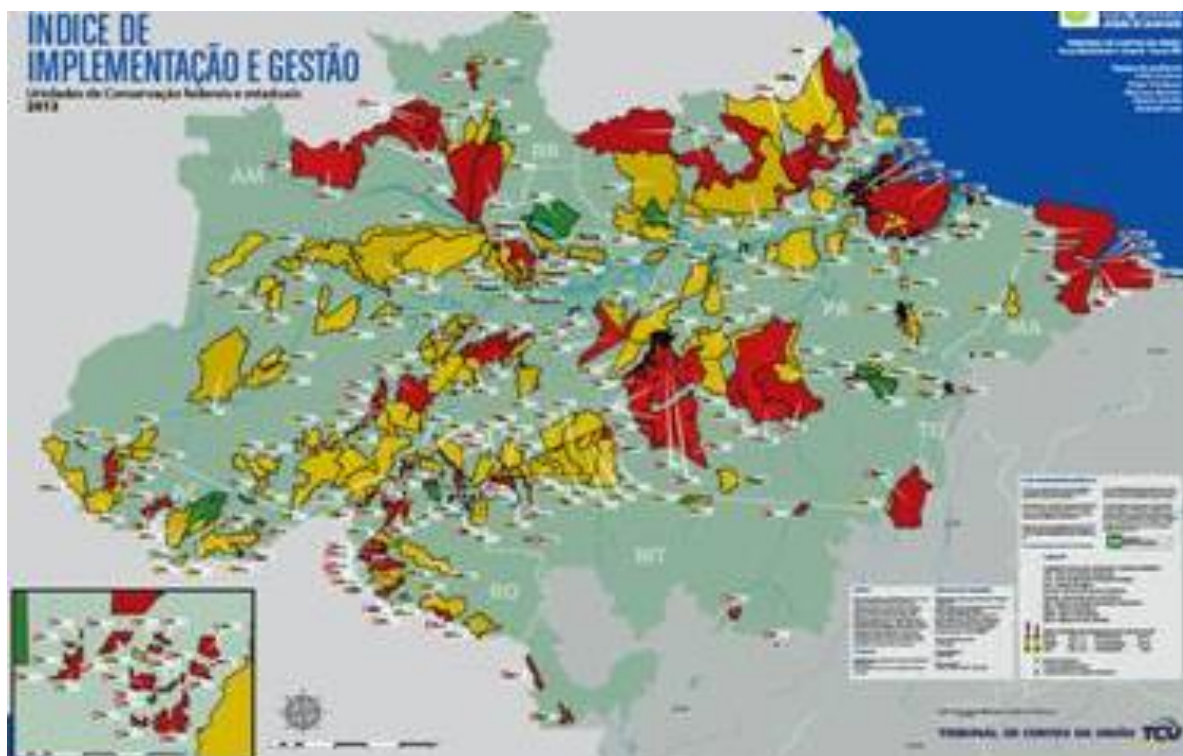
Uma importante ferramenta criada para comparar a gestão das unidades de conservação é o Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas. Este índice visa auxiliar os gestores a tomada de decisão, e foi construído a partir de catorze indicadores (Plano de manejo, Recursos humanos, Recursos financeiros,

Estrutura física, mobiliário e serviços, Consolidação territorial, Fiscalização e combate a emergências ambientais, Pesquisa, Monitoramento da biodiversidade, Conselho consultivo ou deliberativo, Manejo comunitário, Acesso das populações residentes às políticas públicas, uso público, Concessões florestais onerosas e Articulação local).

A observação dos catorze indicadores, individualmente, mostrou que os piores aspectos de implementação/gestão para o conjunto das unidades de conservação federais são o monitoramento da biodiversidade, o uso público e as concessões florestais onerosas, seguidos da pesquisa, do aporte de recursos financeiros e do plano de manejo. Os melhores aspectos, por sua vez, são a estrutura física e o acesso a políticas públicas.

O mapa, a seguir, demonstra a classificação do nível de gestão das UCs demonstrada em três cores: verde (alta implementação/gestão), amarelo (média implementação/gestão) e vermelho (baixa implementação/gestão):

Mapa de Classificação do nível de gestão das UCs na Amazônia



Fonte: TCU

O relatório conclui que somente 4% das UCs federais e estaduais avaliadas encontravam-se na faixa verde, representativa de alto grau de implementação e de

gestão necessários ao cumprimento dos objetivos previstos para essas áreas. Aponta ainda que, apesar do alcance da meta de criação de UCs continentais pelo governo brasileiro (entre 2003 e 2008, o Brasil foi responsável pela criação de 74% das áreas protegidas em todo mundo) e os resultados positivos advindos dessa iniciativa, a política de áreas protegidas não veio acompanhada das condições necessárias à efetiva implementação e adequada gestão das unidades de conservação.

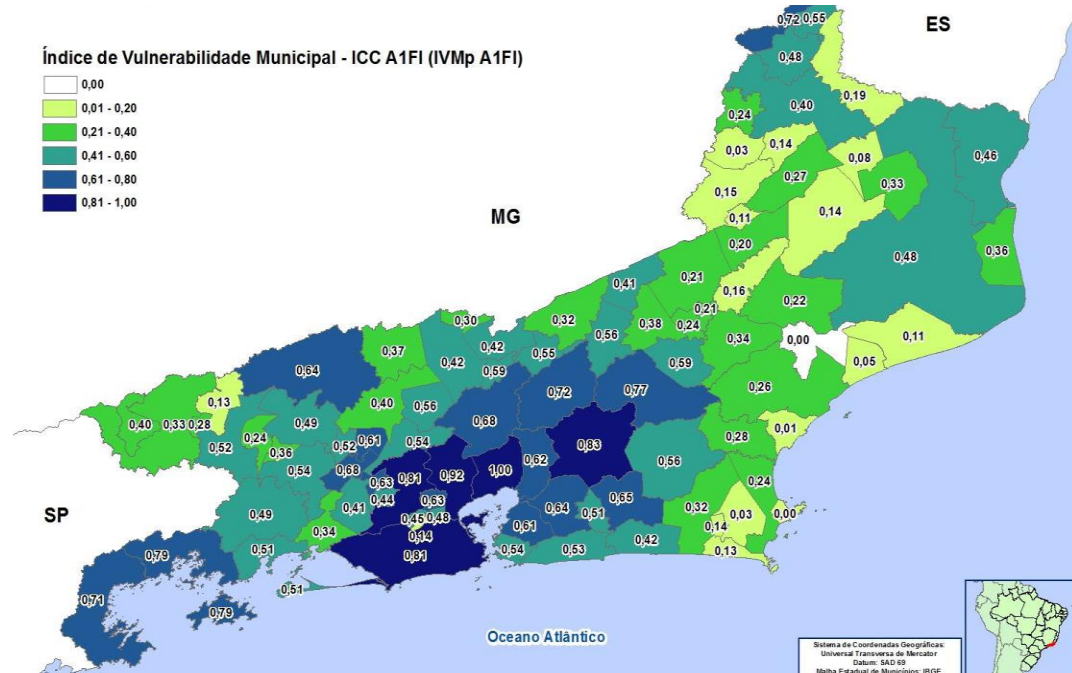
Vulnerabilidade municipal às mudanças climáticas

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ elabora os Estudos Socioeconômicos dos municípios fluminenses, uma série anual com indicadores sociais e econômicos dos 91 municípios do estado a ele jurisdicionados, exceto a capital. A edição de 2012 trouxe um capítulo especial que trata da vulnerabilidade municipal às mudanças climáticas que será detalhado a seguir.

As fontes da pesquisa foram obtidas de estudos e estatísticas oficiais do governo estadual e federal. A partir destas informações foi realizada uma análise da sazonalidade e recorrência dos desastres naturais, bem como da vulnerabilidade destes municípios às variações climáticas, sob os aspectos sociais, econômicos e ambientais, onde foi observado que, na série histórica nos últimos 20 anos (1991-2010), o Estado do Rio de Janeiro foi mais afetado por eventos relacionados a inundações e movimentos de massa.

O estudo demonstra o Índice de Vulnerabilidade Municipal (IVM) elaborado pela FIOCRUZ, composto por dois indicadores: O Índice de Cenários Climáticos (ICC), com projeções até 2040 das anomalias climáticas e o Índice de Vulnerabilidade Geral (IVG), composto pelo Índice de Vulnerabilidade da Saúde (IVS), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVSo) e o Índice de Vulnerabilidade Ambiental (IVAm). O mapa a seguir demonstra os dados atualizados da pesquisa onde os valores mais próximos a 1,0 (um), marcados na cor azul escuro, são os municípios com maior grau de vulnerabilidade municipal no cenário A1F1, que supõe o uso intensivo de combustíveis fósseis.

Mapa da Vulnerabilidade da População dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, 2014.

O planejamento territorial urbano é fundamental na gestão local, sobretudo nos municípios mais vulneráveis aos desastres naturais, que devem priorizar uma regulação técnica adequada ao crescimento populacional, controlando o processo de urbanização, já que as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos em sua maior parte estão ocupadas, de forma irregular, por moradores de baixa renda.

Segundo relatório do Ministério das Cidades⁵, os planos diretores dos municípios do estado que têm por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local, de maneira geral, pouco contribuíam na promoção do acesso à moradia, na redução das desigualdades sociais ou na redistribuição mais justa da riqueza gerada pelo desenvolvimento urbano.

O estudo aborda o maior desastre climático da história do país, ocorrido na região serrana do estado do Rio de Janeiro em 2011, que resultou em 900 mortes e prejuízos que superaram R\$ 1,5 bilhão. Deste montante, R\$ 269 milhões foi o total estimado para as perdas nas atividades da agricultura e pecuária. Somente em desalojados foram contabilizadas 17 mil famílias, que tinham na agricultura familiar, a base do seu sustento.

5 - O projeto nacional coordenado pela FASE, sob a égide do Conselho Nacional das Cidades, para avaliar 526 planos diretores em todo território nacional no ano de 2008/2009, sendo pesquisados 28 municípios fluminenses.

Subsidiariamente, foram apresentados os dados do relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU nos municípios atingidos por esta catástrofe. Dentre os achados da auditoria, consta que foram alocados mais recursos federais em gastos com respostas a desastres sobre os de prevenção, sendo que a cada R\$ 1,00 investido em prevenção contra catástrofes do clima economiza-se R\$ 7,00 em reconstrução.

As questões pontuadas neste estudo demonstram que, para alcançarmos o desenvolvimento sustentável, deve-se aumentar a resiliência das populações mais pobres frente aos possíveis impactos das mudanças do clima já que os efeitos adversos destas intempéries intensificam os problemas ambientais, sociais e econômicos já existentes. Objetiva o estudo do TCE-RJ subsidiar os processos decisórios dos gestores municipais na aplicação dos recursos públicos promovendo políticas públicas de prevenção de riscos e adaptativas às alterações climáticas, que compreendem os extremos, que vão das inundações às secas e estiagens.

Neste contexto, em edição posterior, no ano de 2015, os estudos socioeconômicos do TCE-RJ tiveram como tema especial o planejamento e gestão dos recursos hídricos dos municípios fluminenses, que sofreram com uma grave crise hídrica e estiagem em vários municípios. A situação foi tão crítica que 1.265 municípios, de 13 estados do Nordeste e do Sudeste brasileiros, decretaram situação de emergência. Este cenário demonstra como as mudanças do clima tendem a afetar o Brasil nos próximos anos, com impacto no regime de chuvas, de maneira que a redução dos riscos e dos fatores subjacentes a ele, por meio do planejamento do uso e ocupação do solo e medidas ambientais, sociais, e econômicas, são estratégias efetivas para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão ambiental no âmbito dos Tribunais de Contas otimiza seu processo de governança aprimorando seus mecanismos de controle visando a ultrapassar uma avaliação objetiva de resultados, abrangendo aspectos qualitativos, que consideram o valor das intervenções governamentais e fornecem informações prospectivas sobre a análise custo-benefício das externalidades causadas pela atividade humana sobre o meio ambiente.

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

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

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

Ao instituir em suas atividades, estratégias de sustentabilidade, os Tribunais de Contas podem contribuir para o enfrentamento de um dos maiores desafios da humanidade, o impacto das mudanças climáticas, indo ao encontro dos objetivos traçados na agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável no Brasil e no mundo.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002.

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

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

_____. **Portaria nº 150, de 10 de maio de 2016**. Institui o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, n. 89, 11 maio 2016. Seção 1, p. 131–132.

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

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

_____. **Amazônia**: unidades de conservação: auditoria coordenada. Brasília, 2014.

_____. **Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001**. Aprova o Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2004.

_____. **Relatório de Monitoramento Acórdão TCU 729/2010**: auditoria operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec). Disponível em <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 25 abr. 2012.

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

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL. **Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio de Janeiro**. 2008. Disponível em: <www.observatoriodasmetropoles.ufrrj.br/relatorioestadualrio.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Mapa de vulnerabilidade da população do Estado do Rio de Janeiro aos impactos das mudanças climáticas nas áreas social, saúde e ambiente**: Rio de Janeiro: SEA, 2011-2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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