

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

ADRIANA OLIVEIRA DE AZEVEDO

**A AUDITORIA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO  
DEVER DO PODER PÚBLICO EM PRESERVAR O MEIO AMBIENTE**

Manaus - AM

2014

ADRIANA OLIVEIRA DE AZEVEDO

A AUDITORIA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DEVER  
DO PODER PÚBLICO EM PRESERVAR O MEIO AMBIENTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós  
Graduação em Direito Ambiental da Universidade  
do Estado do Amazonas, como requisito para  
obtenção do título de Mestre em Direito  
Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Eid Badr

Manaus - AM  
2014

## Catalogação na fonte

Elaborada pela Universidade do Estado do Amazonas/UEA

A994a	<p>Azevedo, Adriana Oliveira de</p> <p>A auditoria ambiental como instrumento de efetivação do dever do poder público em preservar o meio ambiente / Adriana Oliveira de Azevedo. – Manaus: Universidade do Estado Amazonas, 2014.</p> <p>133 fls.: 30 cm</p> <p>Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Eid Badr</p> <p>1. Auditoria Ambiental. 2. Gestão Pública. 3. Controle. I. Título.</p> <p>CDU 349.6</p>
-------	---

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS

Av. Castelo Branco, 670 – Cachoeirinha – Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental.  
Cep. 69027-170 – Manaus-Am.**TERMO DE APROVAÇÃO**

Adriana Oliveira de Azevedo

A Auditoria Ambiental como instrumento de efetivação do dever  
do Poder Público em preservar o meio ambiente

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós Graduação em  
Direito Ambiental da Universidade do Estado do  
Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada:

Manaus, 29 de agosto de 2014

**Prof. Dr. Eid Badr**

Universidade do Estado do Amazonas

**Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho**

Universidade do Estado do Amazonas

**Prof. Dr. José Roque Nunes Marques**

Universidade Federal do Estado do Amazonas

## DEDICATÓRIA

Aos meus filhos, Gabriel, Daniel e Paulo Adryel, por serem os feixes de luzes angelicais que me iluminaram quando atravessei o vale das sombras do desânimo e da vontade de desistir e, que compreenderam mais do que todos, os momentos de ausência e de dedicação à elaboração deste trabalho, materialização do amor infindo e a colheita conjunta do que plantamos.

Ao meu Pai, Manoel Azevedo *in memoriam*, primeiro administrador público que conheci, cuja herança deixada se transforma em mais uma etapa da minha vida concluída.

À minha Mãe, Lindalva Azevedo, em cuja simplicidade de conhecimentos, fez-se fortaleza de auxílio nas horas de dificuldades e alegria nas horas de descontração.

Ao meu irmão Marcus *in memoriam* e minha prima Antônia *in memoriam*, que no precoce arrebatamento, ensinaram-me que lutar pela vida é muito mais que um ideal, é uma virtude.

## AGRADECIMENTOS

A Deus em primeiro lugar, porque se faz presente em todos os dias da minha vida, no adormecer e no acordar, por me acompanhar nas horas de alegria, de tristeza e no desamino,

pela sua Palavra justificar as aflições experimentadas nesta passagem terrena e incentivar o ânimo para prosseguir na caminhada. A Ti toda honra e toda glória para sempre.

À minha família, em especial a meus filhos e a minha mãe, companheiros sempre, pela compreensão e paciência nas horas em que não pude estar com vocês e, naquelas, em que o amor fraternal, de mãe e de filha tenha sido insuficiente.

Ao Bem Querer. Refúgio nas horas de cansaço, paciência nas de irritação, compreensão e incentivo desde o início e quando pensei desistir.

Ao Professor Dr. Eid Badr, cuja orientação seguiu às veredas da sabedoria, paciência e ousadia nos momentos de dúvida e solidão.

Ao amigo Luiz Cláudio, que me tomou pelas mãos no início da docência e me fez embarcar consigo num sonho acadêmico que parecia tão distante e que hoje se faz realidade. Continuemos a sonhar amigo.

Ao Professor Edson Damas. Dedico a ti Pv. 9.9, porque do sábio recebi a instrução necessária para ser ainda mais sábia e prudente, a sua orientação foi além das rodas da discussão acadêmica para repousar nas reflexões sobre a vida.

Aos gestores públicos com quem trabalhei e ainda trabalho, Lourenço Braga, Marilene Corrêa, Wânia Lopes, Júlio Brandão e Vitor Hugo Menezes. Aprendi que conhecimento e experiências não se desprezam, exploram-se, por isso chego até aqui, sabendo que posso ir além.

Às amigas, Sônia Barros, Christina Araújo, Jaqueline Veiga, mulheres sábias dotadas de conhecimento e aptas aos conselhos, às palavras e ao silêncio, são testemunhas na nossa inabalável amizade e contributo ímpar para este trabalho, a vocês Pv.8.12.

Aos colegas da turma de 2012. O barco partiu e nele seguimos numa viagem pelas águas negras da inquietação e ansiedade por novos ou mais conhecimentos, algumas paradas nos permitiram conhecer um pouco mais de cada um. A viagem foi ótima, agora o barco aporta nas areias claras do saber acumulado, onde cada um seguirá a sua praia, essa viagem terminou ... preparemo-nos para seguir no próximo barco, ainda há outras viagens a fazer ... se nos encontrarmos, sigamos ... se não, boa viagem!!!

*Fica decretado que o dinheiro não poderá nunca mais comprar o sol das manhãs vindouras. Expulso do grande baú do medo, o dinheiro se transformará em uma espada fraternal para defender o direito de cantar e a festa do dia que chegou.*

*(Art. 13 dos Estatutos do Homem, Thiago de Mello)*

## **RESUMO**

A degradação ambiental deixou de ser uma mera preocupação para fundamentar o dever de defesa e preservação do meio ambiente saudável. Para tanto, a Constituição Federal de 1988, normatizou não só o direito de acesso ao meio ambiente sadio, como prescreveu acerca do dever de sua defesa e proteção, em especial ao Poder Público, responsável também pela elaboração e implementação de políticas públicas afetas ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, nesse lastro, algumas ações públicas são causadoras de riscos e, ou, ainda, de significativos danos

ambientais, cuja degradação, por vezes, sequer pode ser objeto de recomposição, como ocorre com a realização de algumas obras de construção, reforma ou ampliação, descumprindo o Poder Público o seu dever de proteção ambiental. Atrelado a esse dever, os normativos protecionistas do meio ambiente hígido nos oferecem instrumentos de ações voltadas à preservação do meio ambiente, tanto de forma preventiva, como de forma comissiva. A primeira, através do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a segunda, pelas Auditorias Ambientais executadas pelo controle externo. A prevenção é princípio intrínseco ao Direito Ambiental em cooperação com outras disciplinas pelo princípio da participação, soma esforços para cumprir o dever de proteção do meio ambiente imbuído ao Poder Público. Por estas razões, o principal objetivo do presente trabalho, construído pelo método hipotético dedutivo, mediante documentação direta e indireta, é identificar, de forma objetiva, a Auditoria Ambiental, como um fundamental instrumento de controle das ações de degradação ambiental no âmbito da Administração Pública, especialmente voltada para o acompanhamento, verificação e avaliação da execução das obras públicas e os seus respectivos resultados, ante o cumprimento das políticas públicas a elas vinculadas.

Palavras chave: Auditoria Ambiental. Gestão Pública. Controle.

## **RESUMEN**

La degradación ambiental ya no es una mera preocupación para apoyar el deber de defender y preservar el medio ambiente sano. Por tanto la Constitución Federal de 1988, ha estandarizado no sólo el derecho de acceso a un medio ambiente sano, como se prescribe en el deber de su defensa y protección, especialmente para el Gobierno, también responsable de la preparación y ejecución de las políticas públicas para afectar desarrollo sostenible. Sin embargo, este lastre, algunas acciones públicas están causando o riesgos y daños medio ambientales significativos, cuya degradación a veces puede incluso ser objeto de restauración, como ocurre con la realización de algunas obras de construcción, renovación o extensión decumprindo el Gobierno su deber de protección del medio ambiente. Junto a este deber, el entorno



reglamentario proteccionista higid nos ofrecen instrumentos de actuaciones destinadas a preservar el medio ambiente, tanto de forma preventiva, como forma comisivos. El primero a través del Estudio de Impacto Ambiental Preliminar, el segundo por la Auditoría Ambiental realizada por control externo. El principio de prevención es intrínseca a la Ley del Medio Ambiente, en colaboración con otras disciplinas por el principio de la participación, los esfuerzos de sumas para cumplir con el deber de proteger el medio ambiente imbuido con el Gobierno. Por estas razones, el objetivo principal del presente estudio ha sido elaborado por el método hipotético deductivo, por la documentación directa e indirecta, es identificar objetivamente la forma de Auditoría Ambiental, como una herramienta fundamental para controlar las acciones de la degradación ambiental en Adiministração pública, especialmente objetivo para el seguimiento, verificación y evaluación de la ejecución de obras públicas y sus respectivos resultados, antes del cumplimiento de las políticas públicas relacionadas con ellos.

Palabras clave: Auditoría Ambiental. Gestión Pública. De control.

## **LISTA DE SIGLAS**

**ABNT** – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

**APA** - Área de Proteção Ambiental.

**ART** – Auto de Registro Técnico.

**CB-38** – Comitê Brasileiro de Normalização em Gestão Ambiental.

**CMMAD** – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – “Comissão Brundtland”.

**CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

**CONMETRO** – Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

**EIA** – Estudo de Impacto Ambiental.

**EPA** – Environmental Protection Agency – Agência de Proteção Ambiental.

**EPIA** – Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

**GANA** – Grupo de Apoio à Normatização Ambiental.

**INMETRO** – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

**ONU** – Organização das Nações Unidas.

**PNRS** – Política Nacional de Resíduos Sólidos.

**PNUMA** – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

**RIMA** – Relatório de Impacto Ambiental.

**RDC** – Regime Diferenciado de Contratação.

**SAGE** – Strategic Advisory Group on Environment.

**SEMA** – Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

**SISNAMA** – Sistema Nacional do Meio Ambiente.

**SGA** – Sistema de Gestão Ambiental.

**SNUC** – Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza.

**TCE** – Tribunal de Contas do Estado.

**TCU** – Tribunal de Contas da União.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 A PROTEÇÃO JURÍDICA AO MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL...13</b>	
2.1 O MEIO AMBIENTE E A SUA CONCEITUAÇÃO.....	13
2.2 O MEIO AMBIENTE COMO BEM JURÍDICO FUNDAMENTAL.....	16
2.3 O ALCANCE DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE.....	20
2.4 O CONCEITO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA CONSIDERAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	25
<b>3 A ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>28</b>
3.1 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
3.2 AS OBRAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	41

3.3 A LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL.....	48
3.4 EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS DE OBRAS.....	59
<b>4 O IMPACTO AMBIENTAL E O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....</b>	<b>63</b>
4.1 O IMPACTO AMBIENTAL. EXIGÊNCIA NORMATIVA CONSTITUCIONAL PARA O SEU ESTUDO.....	65
4.2 O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AS OBRAS PÚBLICAS.....	75
4.3 O DEVER DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS PÚBLICAS.....	80
<b>5 A AUDITORIA AMBIENTAL.....</b>	<b>86</b>
5.1 O CONCEITO DE AUDITORIA AMBIENTAL.....	86
5.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AUDITORIA AMBIENTAL .....	88
5.3 A AUDITORIA AMBIENTAL E O DIREITO AMBIENTAL.....	92
5.4 PRINCÍPIOS NORTEADORES .....	93
5.5 A VINCULAÇÃO NORMATIVA DA AUDITORIA AMBIENTAL AO DIREITO AMBIENTAL – O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO.....	96
5.6 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.....	99
5.7 CLASSIFICAÇÃO DA AUDITORIA AMBIENTAL.....	102
5.5.1 Quanto à forma.....	103
5.5.2 Quanto ao tipo.....	104
5.5.3 Quanto à certificação de conformidade de produto, processo ou serviço com uma norma especificada.....	105
5.5.4 Quanto à execução.....	105
<b>6 A AUDITORIA AMBIENTAL E A GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>107</b>
6.1 O SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL – SGA.....	107
6.2 A AUDITORIA AMBIENTAL E A SUA NATUREZA DE CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA.....	111
6.3 A AUDITORIA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DEVER DO PODER PÚBLICO DE PRESERVAR O MEIO AMBIENTE.....	115
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	

Com o desenvolvimento dos centros urbanos, a degradação ambiental e as remotas possibilidades de recomposição do meio ambiente degradado, fazem aumentar a preocupação não só da sociedade como do Poder Público na manutenção do meio ambiente hígido.

A ambos, a preservação do meio ambiente é mais que um direito, é um dever, especialmente, ao Poder Público, a quem foi atribuído competência para implementação de políticas públicas, cujas ações além de convergirem ao atendimento do interesse público não sejam atentatórias ao meio ambiente. Sendo, portanto, seu dever preservar o meio ambiente para esta geração e à vindoura.

Diante desta preocupação e deste dever fez-se uma análise sobre a relação da auditoria ambiental com o meio ambiente, sua origem, regulamentação, sua relação com o Direito Ambiental, com a gestão pública e ambiental e a possibilidade de ser considerada como um instrumento de efetivação do dever do Poder Público em preservar o meio ambiente.

Isto porque ao Poder Público lhe foi incumbido o dever de implementação de políticas públicas destinadas ao atendimento das necessidades da população. E, partindo-se desta premissa, este trabalho voltou-se ao estudo da auditoria ambiental direcionado à execução de obras públicas, haja vista ser esta uma ação pública que pode gerar riscos ou danos irreparáveis ao meio ambiente.

Estes estudos estão voltados à proteção jurídica do meio ambiente, seu conceito, sua natureza de bem jurídico fundamental, o alcance da sua proteção e o Direito Ambiental como instrumento de sua proteção.

O meio ambiente tem tutela protegida por princípios constitucionalmente garantidos e, a implementação das políticas públicas, devem guardar obediência não só aos princípios que norteiam a Administração Pública, como aos que se destinam à proteção do meio ambiente envolvido na respectiva ação.

No segundo capítulo se abordará a qualidade de gerenciamento atribuída à Administração Pública, com ações administrativas desburocratizadas e voltadas para o desenvolvimento sustentável, porém, com o dever de defender e proteger o meio ambiente, observando a adequação da licitação e do licenciamento ambiental a esse dever de proteção.

Partindo-se dessas premissas estamos diante de um desafio de ordem ambiental e administrativa. Ambiental porque o meio ambiente é bem comum, juridicamente tutelado e constitucionalmente protegido. Administrativo, porque a Administração Pública para implementar suas políticas públicas, nascidas dos Planos de Governo, seladas pelo compromisso social dos agentes e gestores públicos, deve observar todo o ordenamento jurídico ambiental para que não possa praticar nenhuma conduta que seja disforme ao dever de defender e proteger o meio ambiente. Dever esse, atribuído legalmente ao Poder Público.

Para tanto, o terceiro capítulo destina-se às exigências normativas de prevenção e precaução da prática de condutas lesivas, possíveis de serem praticadas pelo Poder Público, porém, balizadas pelo Estudo Prévio de Impacto Ambiental e pelo Sistema de Licenciamento Ambiental.

Desta forma, considerando que a Administração Pública necessita operacionalizar suas políticas públicas, em especial a execução de obras públicas para construção, reforma ou ampliação de espaços destinados ao respectivo atendimento, aprofundou-se a pesquisa na Auditoria Ambiental como um instrumento de gestão que pudesse oferecer o acompanhamento

necessário desde o nascedouro dos projetos de obra à utilização do empreendimento público edificado.

Por esta razão, o presente trabalho referenciará, no último capítulo, a Auditoria Ambiental como um instrumento de efetivação do dever do Poder Público em preservar o meio ambiente, observando as regras inerentes ao Sistema de Gestão Ambiental – SGA.

Neste estudo identificamos a Auditoria Ambiental como instrumento de gestão ambiental e administrativa, qualificada como um processo sistemático e documentado de verificação. Sua execução na esfera administrativa se volta à obtenção de dados colhidos pelas evidências de Auditoria, destinados à avaliação de forma objetiva se as atividades, eventos, sistema de gestão e condições ambientais especificados, ou as informações relacionadas a estes, estão em conformidade com a legislação que regula o ato administrativo inepado e os critérios de auditoria.

E, os resultados apurados, sejam preventivos ou corretivos, possam fomentar ações e decisões para minoração dos riscos e danos ambientais imprevisíveis ou não possíveis de recomposição durante a execução de uma obra pública.

## **2 A PROTEÇÃO JURIDICA AO MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL**

### **2.1 O MEIO AMBIENTE E A SUA CONCEITUAÇÃO**

Não é tarefa das mais fáceis conceituar “meio ambiente”, quando a própria expressão tem abrangência universal, não se limitando tão somente a um meio, vai além, alcança todos os tipos de relações que se estabelecem entre os homens considerados na sua individualidade, contatos pessoais e o espaço em que vivem.

A fim de compreender melhor o problema usou-se o conceito de Medeiros (2004, p. 27), apoiada em Deebeis (MEDEIROS, 2004, p. 27), que nos dá a seguinte conceituação:

[..] conceituar meio ambiente e elencar os itens que o compõem não é tarefa que se resume à definição de ecologia, como ocorre nas ciências biológicas. O conceito de meio ambiente é muito mais amplo do que o de ecologia, envolvendo todos os tipos de relações estabelecidas entre os homens individualmente considerados, e na relação entre os mesmos e o espaço em que vivem. Daí a relevância de sua conceituação e ordenamento do ponto de vista sociojurídico. [...] “o meio ambiente não é meio, é um todo que engloba elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho”.

De início pode-se considerar que o “meio ambiente” não se limita somente ao meio em que vivemos, coloca-nos também como elemento nas relações entre pessoas, espaços naturais e artificiais, costumes/culturas e trabalho. Isso tem grande significado, porque é partindo destas relações, sejam elas individuais ou conjuntas entre si que nasce a fragilidade do meio ambiente diante das condutas praticadas pelo homem no curso destas relações.

O conceito abrangente oferecido por Medeiros (2004, p. 27), segundo Heckel (FREIRE, 2000, p.19), que definiu ecologia e a considerou como “a totalidade das relações do organismo com o meio ambiente, compreendendo, no sentido amplo, todas as condições da existência”. É, portanto, limitado às relações do organismo com o meio ambiente, não alcançando o meio artificial, cultural e do trabalho, os quais estão expostos à degradação pela conduta do homem.

Quando nos referimos ao alcance do conceito de meio ambiente, cuja amplitude vai além das “relações do organismo com o meio ambiente”, é porque essa amplitude foi legalmente reconhecida com a edição da Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981.

Com a edição da citada lei, a proteção do meio ambiente se estendeu para além da proteção somente destinada aos organismos naturais, pois regulou o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, nos termos do inciso I, do artigo 3º:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

O conceito legal apresenta a interação do meio em que vivemos com as condutas que praticamos, as quais têm reflexo indissociável do direito à vida. Estamos sempre em interação física, química e biológica com este meio, seja natural ou artificial, e suas alterações têm influência certa na regência da vida em todas as suas formas, humana, animal ou vegetal.

E a amplitude do conceito se caracteriza pelas expressões “conjunto de condições, leis, influências e interações”, há uma conexão de valores, também sustentada no conceito de Silva (2004, p. 20), que nos induz a refletir sobre a forma como compreendemos o meio em que vivemos:

O conceito de *meio ambiente* há de ser, pois, globalizante, abrangência de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem com o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

A Constituição Federal/88, no artigo 225, *caput*, não nos dá um conceito fechado, mas reveste o meio ambiente de qualidades, as quais foram incorporadas à conceituação atual:

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 art. 225 da Constituição Federal/88 ao considerar o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, além de qualificá-lo como bem, ainda o tornou indispensável à qualidade de vida, sendo estes os fundamentos do dever de proteção também imposto tanto à coletividade como ao Poder Público.

Segundo Silva (2004, p. 24), essa qualidade é imperativa do Poder Público, a quem lhe foi imposto o dever de recuperar e revitalizar o meio ambiente:

‘A qualidade do meio ambiente que agente vive, trabalha e se diverte influi consideravelmente na própria qualidade de vida. O meio ambiente pode ser *satisfatório e atrativo*, e permitir o desenvolvimento individual, ou pode ser *nocivo, irritante e atroficante*’ – adverte Harvey S. Perloff. A qualidade do meio ambiente, transforma-se, assim, num bem ou patrimônio, cuja preservação, recuperação ou revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público, para assegurar uma boa qualidade de vida, que implica boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança – enfim, boas condições de bem estar do Homem e seu desenvolvimento.

Dos conceitos extraídos da Lei nº 6.938/81, do ensinamento de Silva (2004, p. 20), acima transcritos, e da qualificação dada pelo artigo 225 da Constituição Federal/88 ao meio ambiente, pode-se compreender que os conceitos se fundiram e evoluíram na proporção temporal dos setes anos que se passaram da edição da citada lei e dos danos que o meio ambiente sofreu neste lapso temporal.

O conceito constitucional deu tratamento jurídico ao meio ambiente, considerando-o como bem de uso comum do povo, o que lhe retirou o caráter de abstração anterior à edição da Constituição Federal/88.

Além da qualidade de bem de uso comum do povo deu-lhe, também, natureza de propriedade e proteção. A natureza de propriedade é consequência do seu reconhecimento como bem de uso comum do povo, portanto, passa a ser bem jurídico, antes qualidade somente reconhecida aos rios, mares, praias, estradas, praças e ruas, junto aos bens de uso especial e

dominiais. Passou a ter proteção, porque a Constituição definiu competência aos entes públicos para regular a forma e o exercício de proteção desse bem jurídico comum, atribuindo, também, à coletividade, o dever de preservá-lo, não somente para si, mas para as presentes e futuras gerações.

O art. 225 da Constituição Federal além de qualificar o meio ambiente como bem de uso comum, ou seja, com uma qualidade pública, ainda o tornou indisponível, não podendo nem os entes públicos e nem particulares dispor do bem ambiental, tal a integração entre si que a constitucionalização do conceito o revestiu.

A saber, Freire (2000, p. 20), considera isso como uma consequência jurídica de integração:

Ao levar em conta a amplitude do espaço considerado “ambiente”, a Constituição criou uma relação jurídica interessante, reforçando a atuação do Poder Público sobre, por exemplo, a atmosfera, até então excluída desse conceito. Integrou o indivíduo explicitamente nessa relação através do inciso LXXIII do art. 5º, legitimando-o para o manejo da ação popular.

Mas a principal consequência da adoção de uma qualidade pública de uso comum para o bem ambiental é a sua indisponibilidade. “O Estado e o particular não podem dispor do bem ambiental, em seu sentido macro e visto como qualidade ambiental, ou, nos termos da Constituição de 1988, como meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

Não foi só de qualidades importantes que o art. 225 da Constituição Federal/88 revestiu o meio ambiente, além da interação do dispositivo com o conceito dado pela Lei nº 6.938/81, também identificamos os três aspectos do meio ambiente, os quais são relevantes para nosso estudo: aspecto artificial, constituído pelo espaço urbano; aspecto cultural, constituído pela integração do patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico e, o aspecto natural ou físico, que se constituiu também pela interação do solo, da água, do ar atmosférico, da flora, ou seja dos seres vivos e do seu meio.

Os aspectos identificados e sua integração com o homem, estão dessa forma bem definidos por Silva (2004, p. 21):

O conceito mostra a existência de três aspectos do meio ambiente:

I – *meio ambiente artificial*, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto);

II – *meio ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que embora artificial, em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou;

III – *meio ambiente natural*, ou *físico*, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e do seu meio, onde se dá a correlação



recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. É este o aspecto do meio ambiente que a Lei nº 6.938, de 31.8.1981, define em seu art. 3º, quando diz que que, para os fins nela previstos, *entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.* (destaques do autor)

O conceito, as qualidades e os aspectos encontrados, são importantes para a presente pesquisa, porque, o tema central do estudo trata de uma forma de proteção ambiental a ser desenvolvida pelo Poder Público, através da Administração Pública, no exercício das suas finalidades.

Este estudo se volta à Auditoria Ambiental, como um instrumento de gestão que bem construído e implementado poderá ser eficaz no cumprimento do seu dever constitucional de preservar o meio ambiente e, para isso, o conceito, as qualidades e os aspectos do meio ambiente são de grande relevância no desenvolvimento da presente pesquisa.

## 2.2 O MEIO AMBIENTE COMO BEM JURÍDICO FUNDAMENTAL

Após a compreensão do conceito de meio ambiente, o que se caracteriza legalmente como um “bem de uso comum e indisponível”, portanto, juridicamente tutelável. Para compreendermos a sua qualidade de bem jurídico fundamental é necessário que o estudo seja voltado à normatização que o definiu “bem” como objeto do direito e, via de consequência, passível de proteção legal.

O Código Civil de 1916 ao disciplinar a sua Parte Geral o fez com a seguinte metodologia: a composição em três livros. O primeiro disciplinou a matéria relativa às pessoas (sujeitos de direito); o segundo destinou aos bens (objeto do direito) e o terceiro, aos fatos jurídicos (as relações que se estabelece entre as pessoas e, por vezes, sendo objeto destas relações, os bens).

Na vigência do Código Civil de 1916, Rodrigues (1996, p. 109, 110), faz importante distinção entre coisa e bem, como forma de melhor solucionar os conflitos de interesses emergentes das relações entre os sujeitos de direito e o objeto de direito, dando origem à relação jurídica.

Segundo o autor, Rodrigues (1996, p. 109,110), “coisa é gênero do qual bem é espécie”, residindo a distinção, no fato de que o bem inclui a ideia de utilidade, raridade e valor econômico. “Coisa é tudo que existe de forma objetiva, excluindo-se o homem, mas incluindo-se os animais e os seres inanimados”, sustentando seu entendimento no Código Civil português de 1867 que conceituava “coisa diz-se em direito é tudo aquilo que carece de personalidade”.

Do entendimento trazido por Rodrigues (1996, p. 109, 110), concluiu-se que os bens, na esfera civil, são coisas que pelo seu caráter de utilidade e raridade, são suscetíveis de apropriação e valoração econômica e, por esta razão, os conflitos da relação jurídica oriunda dos interesses controversos atrelados a eles seriam resolvidos pelo Direito Civil.

Embora a edição da Constituição Federal/88 permanecesse com esse entendimento, trouxe-nos de certa forma, conflitos de ordem jurídica quanto à proteção ao meio ambiente, porquanto, os animais e outros seres inanimados, foram considerados como coisas e não como bens. Mas, com a edição do art. 225 da Constituição Federal/88 foram incorporados ao meio ambiente e considerados como bens, conforme a conceituação anteriormente já referenciada, pois são elementos da natureza, porém, por vezes não dotados de valor econômico, o que de fato afastaria a proteção ofertada pelo Direito Civil.

É nos estudos apresentados por Gomes (apud COSTA NETO, 2003, p. 09) que se tem uma noção mais concreta de bem jurídico como qualidade do meio ambiente, pois, para o autor, é “toda utilidade, material ou ideal, que possa incidir na faculdade de agir do sujeito”. Mas, alerta-nos Costa Neto (2003, p. 09), que “todo bem revestido de conteúdo econômico é bem jurídico, mas nem sempre um bem jurídico possui expressão econômica”.

Isso foi considerado na edição do Código Civil de 2002, que segundo Gagliano (2006, p. 254), “o bem decorre de uma expressão plurissignificativa e em sentido jurídico, lato sensu, bem jurídico é a utilidade, física ou imaterial, objeto de uma relação jurídica, seja pessoal ou real”.

Esta afirmativa nos remete a um estudo mais amplo para atingirmos o objetivo da pesquisa, mesmo que seja concreta a qualidade de bem jurídico, o meio ambiente não é considerado como bem, somente pela sua utilidade, materialidade e pela satisfação de um interesse que possa estar atrelado, pois não atende só às necessidades individuais, mas sim, às coletivas, o que o impede de ser visto como objeto de apropriação individual, daí as raízes da sua indisponibilidade e, de certa forma, o afastamento da proteção direta do Direito Civil.

Antunes (apud COSTA NETO, 2003, p. 10) conceitua o bem jurídico de forma mais abrangente:

Qualquer entidade, material ou imaterial, idônea a satisfazer necessidades e apetências humanas, individuais ou coletivas e cuja titularidade pode pertencer a pessoas singulares, ao Estado ou à comunidade, recebendo tutela jurídica enquanto objeto de um direito subjectivo, ou sob a forma de objeto directo de uma previsão normativa.

E por esse conceito mais aberto de bem jurídico, ou seja, pela qualidade mais ampla dada ao meio ambiente como bem jurídico, que Costa Neto (2003, p. 10) assim o conceitua:

é um bem jurídico de fruição eminentemente coletiva, eis que destinado à satisfação de necessidades individuais. Sob essa ótica, o bem **meio ambiente**, num sentido

macro, não se insere no universo dos bens públicos, tampouco na seara dos privados. Considera-se bem da coletividade (bem de interesse público, na aferição de José Afonso da Silva), como elementos dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo.

Com a constitucionalização da proteção prevista no artigo 225 da Constituição Federal/88, foram se concretizando as discussões quanto ao entendimento do meio ambiente como um bem jurídico de caráter fundamental, que já foi tratado há anos na Conferência Intergovernamental (1968), nas conferências realizadas a partir de 1970: Conferência das Nações Unidas e da Comunidade Econômica Europeia, Conferência de Praga (1971), Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972), Conferência de Estocolmo (1972), Conferência das Nações Unidas – Rio/92 (1992)<sup>1</sup>. Porém, isso deveria ir muito além do que ficava estabelecido nos tratados expedidos nestes eventos de grande relevância moral, mas sem nenhum contexto sancionatório às práticas degradantes.

Para que isso viesse ocorrer seria necessário o efetivo reconhecimento do meio ambiente como bem jurídico essencial e, isso só foi possível com as regulamentações gradativas na ordem constitucional dos países que participaram dos eventos antes citados, como configura Costa Neto (2003, p. 13), nos estudos apresentados por Canotilho e Bobbio:

A “fundamentalização” de um determinado bem deve reconduzir, na dicção de Canotilho à positivação de um direito, ou melhor, à “incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados `naturais` e `inalienáveis` do indivíduo. Sem essa inserção – assinala Canotilho – os direitos do homem assumem a feição de esperanças e aspirações, ou como diz Norberto Bobbio, “são apenas exigências (motivadas com argumentos históricos e racionais) de seu acolhimento num sistema de direito eficientemente protegido”.

Assim, o caráter de essencialidade ficou claro diante da conexão entre o direito ao ambiente sadio e o direito à vida, patentes nas Constituições Espanhola, Portuguesa e Brasileira (COSTA NETO, 2003, p.14,15):

Constituição Espanhola estabelece no artigo 45 que “*todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona, así, como el deber de conservarlo*”. (parágrafo primeiro). Diz, mais, que “*los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*”(parágrafo segundo). Verifica-se inteira coerência e sintonia entre o princípio 1º da Declaração de Estocolmo e a regra constitucional espanhola.

A Constituição de Portugal, a seu turno, no artigo 66, dispõe que “*todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de mo defender*” (parágrafo primeiro). No parágrafo segundo, relacionam-se inúmeros deveres a serem cumpridos pelo Estado (alíneas **a** a **h**), “*com o envolvimento e a participação dos cidadãos*”, com vistas a assegurar o direito ao ambiente, num quadro de desenvolvimento sustentável.

<sup>1</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 3. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu art. 225, *caput*, assinala que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-lhe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações. [...]

A qualidade de bem jurídico fundamental foi atribuída ao meio ambiente não pelas qualidades comuns atribuídas a um bem jurídico tutelado pelo Direito Civil (vinculado pelo sujeito, objeto, relação jurídica e valoração econômica), mas pela abrangência da sua conceituação que alcançou as principais características dos direitos fundamentais: a cumulatividade, a complementaridade, a interdependência, a unidade e a indivisibilidade e daí a sua inserção no ordenamento jurídico constitucional como um corolário do direito à vida, que vai muito além do que prevê a lei objetiva civil.

Canotilho e Leite (2007, p. 125), asseveram que o legislador assegurou ainda ao meio ambiente, as qualidades de inapropriabilidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade, como forma de afastar a possibilidade de se praticar a degradação como direito adquirido anterior à Constituição:

Ao dizer o meio ambiente bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, quis o legislador assegurar a inapropriabilidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade e sua ojeriza à alegação de direito adquirido à poluição anterior, pois não há direito contra o Direito, muito menos contra a Constituição. É a clássica regra de que ‘Os bens públicos de uso comum do povo (mares, rios, estradas, ruas, praças, pontes, viadutos) são inapropriáveis’; e se inapropriáveis, também inalienáveis, pois a ninguém é lícito dispor daquilo que não lhe pertence. Essa máxima ganha contornos mais rígidos e claros na norma constitucional de tutela do meio ambiente.

Por gozarem de inalienabilidade originária e constitucional, repousa sobre eles também a imprescritibilidade dos bens públicos. A afirmação é de fácil verificação: ‘se os bens públicos são originariamente inalienáveis, segue-se que ninguém os pode adquirir enquanto guardam essa condição.

Não pretendemos asseverar que o meio ambiente é um bem jurídico desprovido de valoração. Ao oposto, há uma valoração que extrapola os limites pecuniários, dada a sua instrumentalidade, a qual se mostra essencial à perpetuação da espécie humana, assunto que não será aprofundado na presente pesquisa.

E essa valoração intrínseca à natureza somada ao direito à vida é que sedimenta o caráter de fundamentalidade do meio ambiente. Sob o olhar antropocêntrico: decorre do reconhecimento de que uma sadia qualidade de vida, com a manutenção de padrões estáveis de dignidade e bem estar social, prescinde de um meio ambiente sadio e equilibrado.

Há, ainda, a relação intergeracional sobre o meio ambiente de que, as gerações futuras poderão deixar de usufruir o que era sadio ontem, pois correm o risco de, amanhã não ser mais. Entretanto, o que se pretende não é justificar o que era saudável e deixou de ser, mas evitar que as novas gerações não o recebam piores que a geração que lhes antecedeu.

### 2.3 O ALCANCE DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

Estabelecido o reconhecimento do meio ambiente como bem jurídico de uso comum passível de proteção; diante das suas qualidades de inapropriabilidade, inalienabilidade, imprescritibilidade e de auferir valoração econômica, some-se estes ao estudo do alcance da proteção jurídica constitucionalmente prevista no ordenamento jurídico vigente.

Se partimos da consideração dada por Medeiros (2004, p. 30), “de que o meio ambiente é a expressão de uma visão global das intenções e das relações dos seres vivos entre eles e com seu meio”, verificou-se que o direito à proteção do meio ambiente tem seu nascedouro nas crises econômico sociais ocorridas a partir dos anos 70 em razão do movimento desenvolvimentista, dentre elas questões de ordem energética, o modelo industrial, a estrutura de insumos e de matérias primas.

E é nessa expressão global interagindo com as relações dos seres vivos entre si e com seu meio que alicerça o estudo do alcance protetivo jurídico, uma vez que a preservação não está limitada tão somente ao solo, ao ar, à fauna e flora. Vai além, alcança o homem como indivíduo social inserido na sociedade civil organizada, cumprindo a função de integração dos direitos à sadia qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais.

É partindo dessa integração de direitos que será desenvolvido os estudos relativos ao alcance da proteção jurídica ao meio ambiente, em razão da dimensão humana, ecológica e econômica que, harmonizadas entre si, fundamentam um direito alicerçado no desenvolvimento sustentável, em que há uma interação entre a tecnologia das indústrias e as condutas humanas que resultam “ou” deveriam resultar na harmonização e manutenção dos recursos naturais, assunto que será tratado em capitulação vindoura.

A preocupação com o meio ambiente exigiu muita atenção de cientistas, legisladores, doutrinadores e, até mesmo, de magistrados no estudo das questões de ordem “ecológica”, ou mesmo ambiental, em especial nos anos que se seguiram após a edição da Constituição Federal/88), em razão da incidência global que permeiam estas questões.

E essa incidência transcende fronteiras não só locais como internacionais, pois são questões voltadas aos problemas gerais que prescindem de respostas individuais, haja vista as especificidades de cada localidade.

Em Freitas (apud MEDEIROS, 2004 p.57) vamos encontrar o seguinte esclarecimento de que “a natureza não conhece fronteiras e o interesse já não é deste ou daquele país, mas de todos”.

Entendimento que compactuamos, pois as condutas humanas de degradação ainda que praticadas em determinado continente têm reflexos onde menos se poderia esperar, exemplo já muito difundido foi o desmatamento irrestrito da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, cujo resultado contribuiu sobremaneira para o desequilíbrio da camada de ozônio, alterando o clima e as condições do ambiente e que não se restringiram somente ao Brasil, mas ultrapassaram suas fronteiras alterando o verão europeu com elevadas temperaturas.

A proteção jurídica do meio ambiente tem sua perspectiva constitucional inscrita a partir da Constituição de 1988, pois segundo Silva (2004, p. 46 a 49), as anteriores (1891, 1934, 1937, 1946 e 1967) apenas se limitaram a regular normas que tinham por objeto a racionalização econômica da exploração dos recursos naturais.

As constituições brasileiras anteriores à Constituição Federal de 1988, não tratavam de outras questões que não fossem aquelas que visavam os lucros das atividades, nada referenciando quanto à forma de exploração e recomposição de prejuízos de ordem ambiental, ou seja, não tinha em seu conteúdo nenhuma regra de proteção ao meio ambiente, em que pese a valorosa contribuição na regulamentação relativa ao subsolo, mineração, fauna, flora e águas.

Com a edição da Constituição Federal de 1988, cuja natureza é participativa, democrática e convergente aos ordenamentos internacionais, a proteção ao meio ambiente veio inscrita como um direito dever no artigo 225, mas também em outros dispositivos houve a regulamentação protecionista tanto de forma explícita quanto implícita: art. 5º, LXXIII (explícita); 20, III (implícita); 43, §§ 2º, IV e 3º; 40, XIV e XVI; 91, § 1º, III, 129, III; 170, II, III, VI; 174, §§ 3º e 4º.

Assim, partindo-se do núcleo constitucional de proteção do meio ambiente – o art. 225 da Constituição Federal, encontramos ainda regras de proteção do ambiente nos demais ramos do direito, que trazemos ao presente estudo não com fundo taxativo, mas exemplificativo.

Com o Direito Administrativo, relativo aos atos de licenciamento; o Direito Civil a tutela da responsabilidade; Direito do Trabalho com as questões de salubridade nas relações de trabalho; Direito Processual Civil no exercício do direito de acesso à justiça; no Direito Penal e Processual Penal com a regulamentação das sanções e formas de aplicação (direito coercitivo das condutas atentatórias ao meio ambiente); com o Direito Tributário implementação de compensações fiscais (ex: IPTU verde); do próprio Direito Internacional, em razão das relações internacionais celebradas entre as nações (acordos, tratados); com o Direito Indigenista, pelas questões tradicionais e pelas áreas de ocupação, que encontram na preservação dos espaços a

condição de sua existência; e com o Direito Urbanístico, pelas questões envolvidas na organização das cidades, em especial à ocupação do solo<sup>2</sup>.

O alcance internacional merece aqui referência dado ao fato de que, o Brasil, é signatário de diversos tratados e convenções tendo por objetivo a proteção da biosfera e da qualidade ambiental, com vistas a garantia de uma boa qualidade de vida e dar garantias de um meio ambiente equilibrado.

Para alicerçar o alcance internacional da proteção jurídica ao meio ambiente trouxemos ao trabalho, alguns atos de cooperação internacional em que o Brasil segue como signatário, como descreve Granziera (2014, p. 29,30):

Convenção Internacional da Pesca da Baleia (1946), Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (1969), Convenção para Conservação das Focas Antárticas (1972), Convenção Internacional para a Preservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens (1979), Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio (1985), Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) e a Convenção Internacional sobre Responsabilidade e Compreensão por Danos Conexos com o transporte de substâncias nocivas e perigosas por mar (1996).

Entretanto, há ainda que se referenciar a relação do Direito Ambiental com outras ciências, haja vista o caráter de transdisciplinaridade dos instrumentos de proteção e preservação do meio ambiente.

Essa relação está construída a partir do objeto comum de proteção. Com a Ecologia, pelo conhecimento do ambiente natural e sua relação com o homem; com a Economia, na busca pela valoração dos recursos naturais; com a Biologia, pela abordagem integrativa da proteção e do manuseio da biodiversidade; com a Geografia, pelo estudo da Terra e de seus elementos físicos e humanos; com o Urbanismo, pela ordenação dos espaços das cidades; com a Antropologia, pelos estudos das comunidades tradicionais; com a Engenharia, pelo desenvolvimento tecnológico e destas voltadas para o uso racional dos recursos naturais; e com a Sociologia, para a elaboração de políticas públicas ambientais e sua efetividade<sup>3</sup>.

Estabelecido o alcance da proteção jurídica ao meio ambiente constitucionalmente considerado como bem jurídico de interesse público, nos é conveniente ir um pouco mais além acerca do reconhecimento da sua proteção como um direito fundamental, uma vez que disposto em capitulação específica na Constituição Federal/88.

Com a previsão constitucional dada pela Carta da República/88 vimos nascer a delimitação da existência de uma nova dimensão do direito fundamental à vida, também, a do

---

<sup>2</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 3. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014, p. 15 a 17.

<sup>3</sup> ob. cit. p. 22 (p.17 a 21).

próprio princípio da dignidade da pessoa humana o que dificultou sua delimitação, dada a sua natureza difusa e transindividual, por isso compreendido como um direito de terceira geração, ainda excessivamente heterogênea e vaga, como explica Bobbio (2004, p.6):

Os direitos de terceira geração, como o de viver num ambiente não poluído, não poderiam ter sido sequer imaginados quando foram propostos os de segunda geração, do mesmo modo como estes últimos (por exemplo, o direito à instrução ou à assistência) não eram sequer concebíveis quando foram promulgadas as primeiras Declarações setecentistas.

Na evolução dos direitos fundamentais, nos quais está previsto o direito ao meio ambiente híbrido, Lenza (2007, p. 694) considera os direitos de terceira dimensão nascidos da alteração da sociedade e marcados por profundas mudanças na comunidade internacional:

**Direitos Humanos de terceira geração:** marcados pela alteração da sociedade, por profundas mudanças na comunidade internacional (sociedade de massa, cescente desenvolvimento tecnológico e científico), as relações econômico-sociais se alteram profundamente. Novos problemas e preocupações mundiais surgem tais como a necessária noção de **preservacionismo ambiental e as dificuldades para proteção dos consumidores**, só para lembrar aqui dois cadentes temas. **O ser humano é inserido em uma coletividade e passa a ter direitos de solidariedade.** (grifos do autor)

A importância de se abordar o dimensionamento do direito à proteção do meio ambiente no presente trabalho, está, tanto na solidariedade entre a coletividade e o Poder Público no dever de preservar o meio ambiente, como no objeto de estudo e análise utilizado nos procedimentos de Auditoria Ambiental, especialmente quando desenvolvida no âmbito da Administração Pública, que no curso de suas atividades deve fazê-las de forma eficaz e eficiente atendendo ao interesse público (sempre), como se verá mais adiante.

Entretanto, assim como Bobbio (2004, p. 6), Medeiros (2004, p. 133) também manifesta sua dificuldade em delimitar o direito à proteção do meio ambiente, considerado como de terceira geração, por envolver um interesse juridicamente reconhecido mas de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos:

Essa dificuldade se expressa quando observamos que, ao contrário dos direitos fundamentais de primeira dimensão, que visam a garantir, defender o indivíduo perante o Estado, esse articula outros atores sociais, em uma escala transindividual ou, melhor, socioindividual. E, da mesma forma, supera os direitos sociais, pois, ao contrário também desses mesmos direitos, ou seja, dos direitos fundamentais de segunda dimensão, que consistem basicamente em direitos a prestações que o Estado deve ao indivíduo. O direito difuso a um ambiente saudável garantidor de uma boa qualidade de vida ao ser humano consiste em direito-dever, uma vez que o indivíduo é, ao mesmo tempo titular de um direito ecologicamente equilibrado (desempenhando o papel de um sujeito passivo) e titular de um dever de defender e preservar esse mesmo ambiente (representando um sujeito ativo de direito/dever).



Mesmo diante da dificuldade manifestada pelos autores na delimitação desse direito, não se pode negar que se trata de um direito subjetivo de cada pessoa, mas que alcança a coletividade, passando a ser de interesse público, conforme a exposição acima.

Por esta razão, compreende-se, que a delimitação do direito ao meio ambiente protegido para um direito individual, em nenhuma hipótese se consubstanciaria, mesmo quando se considera o sujeito beneficiário desse direito um portador de um direito-dever de conservação. Isto porque o alcance da proteção é coletiva e indeterminada, e se caracteriza como uma forma de garantir a continuidade da vida e da integridade física não só individual, mas de todos.

Para Canotilho (apud MEDEIROS, 2004, p. 135):

[...] o ambiente deve ser encarado sob o ponto de vista de sua relevância jurídica, não só sob a sua faceta personalíssima, mas também por meio de sua relevância sistêmico-social.

Pereira da Silva (apud MEDEIROS, 2004, p. 135) justifica que é pelo reconhecimento da proteção do meio ambiente como direito fundamental que a sua preservação pode se integrar à proteção jurídica subjetiva. “As agressões ilegais, provenientes tanto de entidades públicas como privadas, só poderão ser defendidas mediante a consagração do direito fundamental ao ambiente, tal qual é expresso em nossa Carta Constitucional”.

O estudo do alcance da proteção jurídica do meio ambiente nos leva a concluir que o alcance da proteção jurídica do meio ambiente é transfronteiriço e supranacional.

É transfronteiriço dado às consequências da degradação ambiental cujos reflexos nos remetem ao compartilhamento de conhecimentos, condutas e ordenação jurídica que sejam convergentes entre si e destinadas à proteção do meio ambiente. E supranacional porque vai além do indivíduo como sujeito de direitos e deveres, das fronteiras, do panorama jurídico, da soberania dos povos e dos próprios territórios.

#### 2.4 O CONCEITO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA CONSIDERAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O conceito de Direito Ambiental no presente estudo é importante em razão das finalidades que se pretende alcançar com a Auditoria Ambiental enquanto instrumento de gestão e de proteção ambiental.

Por certo que a conceituação passou por períodos de aferição, transformação e avaliação dos conflitos de interesses envolvendo o homem e o ambiente em que vive, sendo pioneiro o conceito de Coelho (apud FREIRE, 2000, p. 24), descrito como:

Um sistema de normas jurídicas que, estabelecendo limitações ao direito de propriedade e ao direito de exploração econômica dos recursos da natureza, objetivam a preservação do meio ambiente com vistas à melhor qualidade da vida humana.

Do conceito percebe-se que o autor afasta a proteção inicial dada ao meio ambiente pelo direito privado, limitando exatamente o exercício do direito de propriedade e a exploração econômica da natureza, ambos com regulação dada pelo Direito Civil.

Para tanto, o autor dá uma conotação mais ampla quando referencia o objetivo do Direito Ambiental como a preservação de um bem jurídico comum e a garantia de uso capaz de proporcionar uma melhor qualidade de vida ao homem, proporcionando a interação da vida natural com a vida humana.

Mas, é diante da proteção constitucional dada ao meio ambiente como bem jurídico de uso comum, que se encontra o conceito mais apropriado para nosso estudo, segundo Silva (apud PHILIPPI JR. e ALVES, 2005, p.15), o conceito deve ser considerado sob dois aspectos:

*O Direito Ambiental objetivo*, que consiste no conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do meio ambiente; e o *Direito Ambiental como ciência*, que busca o conhecimento sistematizado das normas e princípios ordenadores da qualidade do meio ambiente.

Com esse conceito fica perceptível que o Direito Ambiental é um ramo do Direito com qualidade autônoma e transversal, uma vez que não se limita só a regular as relações de ordem “ecológica”, mas também as relações humanas, como nos ensina Rogers (apud PHILIPPI JR. e ALVES, 2005, p.10):

O Direito Ambiental não está preocupado apenas com o direito natural, a condição física da terra, do ar, da água. Ela abarca também o ambiente humano – a saúde e outras condições sociais produzidas pelo homem que afetam o lugar dos seres humanos na Terra.

Dentre outros conceitos analisados durante o presente estudo, o acima nos pareceu mais convergente ao pretendido com a pesquisa, dado, os elementos de composição da Auditoria Ambiental, que, posteriormente, serão abordados.

Além disso, é um conceito que encerra a discussão travada entre a finalidade do Direito na solução do conflito estabelecida entre economia e ecologia, ou seja, o assolamento dos recursos naturais em detrimento de um crescimento econômico desmedido, globalizado e prejudicial à natureza humana.

Assim, em que pese as muitas discussões doutrinárias acerca da abrangência do Direito nas questões de ordem ambiental, até que se formulasse um conceito efetivo de Direito Ambiental, Philippi Jr. e Alves (2005, p. 9), citando Milaré nos faz compreender o Direito como elemento essencial na solução dos conflitos de natureza humana e ambiental:

O Direito surge como elemento essencial para coibir a desordem e a prepotência dos poderosos, no caso, os poluidores, por meio de regras coercitivas, penalidades e imposições oficiais. Esse mesmo jurista ressalta ainda que o embate de interesses para a apropriação dos bens da natureza ocorre em verdadeiro clima de guerra, em que a ausência de postulados reguladores de conduta poderia redundar numa luta permanente e desigual, com o mais forte buscando sempre impor-se ao mais fraco. Obviamente este estado de beligerância é extremamente inconveniente para a tranquilidade social, eis que não é possível que o homem esteja em paz consigo mesmo enquanto estiver em guerra com a natureza. Daí a necessidade de regramento jurídico para que o tal jogo de interesses possa ser estabelecido com um mínimo de equilíbrio.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa é preciso dizer que, o conceito oferecido por Hely Lopes Meireles (2013, p. 160), em razão de este limitá-lo somente ao meio ambiente natural, excluindo o meio ambiente artificial e cultural, cuja proteção ambiental os abarcou na qualidade de bem jurídico comum. Como também, o conceito de Toshio Mukai (2010, p. 80), uma vez que este não reconhece o Direito Ambiental como ramo autônomo da ciência do Direito, considerando-o vinculado aos outros ramos.

Nem o conceito dado por Prieur (apud FREIRE, 2000, p.24) atende aos fins do presente estudo, para ele o Direito Ambiental é: “Direito do Ambiente e se trata de um conjunto de regras jurídicas relativas à proteção da natureza e à luta contra a poluição, excluindo-se os bens patrimoniais e culturais”. É, portanto, limitado pois exclui o patrimônio e a cultura, já incorporados à tutela de proteção e conservação do meio ambiente pela regra do art. 225 da Constituição Federal/88.

Para complementar o conceito dado por SILVA (2004, p. 20), e fundamentar os estudos em torno da Auditoria Ambiental, como instrumento de gestão importante na proteção do meio ambiente, Carvalho (apud PHILIPPI JR. e ALVES, 2005, p. 15) conceitua o Direito Ambiental como:

O conjunto de princípios, normas e regras destinados à proteção preventiva do meio ambiente, à defesa do equilíbrio ecológico, à conservação do patrimônio cultural e a viabilização do desenvolvimento harmônico e socialmente justo, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação material e financeira dos danos causados ao meio ambiente e aos ecossistemas, de modo geral.

Quando Carvalho (apud PHILIPPI JR. e ALVES, 2005, p. 15) atribui ao conceito de Direito Ambiental medidas administrativas como necessárias à preservação do meio ambiente, já se vê a origem do dever constitucional do Poder Público, através da Administração Pública de implementar políticas públicas destinadas à proteção do meio ambiente e de outras coercitivas, em caso de degradação comprovada.

Pela ótica constitucional o Direito Ambiental pode ser considerado como efetivo e eficaz instrumento de normatização para a proteção e solução dos conflitos de ordem ambiental.

Primeiro, por regular o direito à proteção ambiental, consagrado na Constituição Federal como direito fundamental, em cuja dimensão se encontram os direitos à proteção e de defesa. Segundo, porque vai se alinhar com outras ciências, sua natureza multi e transdisciplinar para concretizar a proteção ao meio ambiente de maneira universal, com a união de novos saberes, constituição de novas bases do conhecimento e constituição de novos paradigmas, destinados à formulação, definição e solução para os conflitos de ordem ambiental.

### **3 ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Durante muito tempo o Direito Ambiental foi considerado como ramo do Direito Administrativo em razão do interesse público por ele alcançado. Até que a conceituação do Direito Ambiental extirpasse do ordenamento jurídico vigente tal concepção, porém, mantendo a estreita vinculação dos dois ramos do Direito.

Como se viu anteriormente, o Direito Ambiental é autônomo, transdisciplinar, transgeracional, transfronteiriço e tridimensional, emparelhando-se com o Direito Administrativo na busca da satisfação do interesse público voltado para a proteção do meio ambiente, com a combinação de ordenações capazes de proporcionar o desenvolvimento sustentável com a garantia de um ambiente hígido e acessível às gerações vindouras.

O Direito Administrativo por sua vez regula as atividades da Administração Pública, que sendo instrumental de ação do Estado na implementação de suas políticas públicas,

estabelece-se com o propósito de possibilitar o cumprimento de suas funções básicas, sobretudo, as relativas à realização dos serviços indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas.

Trata-se, portanto, de um conjunto de processos por meio dos quais os recursos públicos (materiais, humanos, financeiros e institucionais) são combinados e coordenados com vistas a definir e implementar as políticas públicas através de estruturas próprias, da descentralização para outros entes públicos ou da contratação de empresas e para realizar obras e serviços demandados pelas necessidades coletivas.

Ao Poder Público foi imposto o dever constitucional de defesa e proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225 CF).

E quando o legislador referenciou no texto constitucional a expressão “Poder Público” abarcou a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que se resumem no âmbito da Administração Pública à expressão “Estado” e deu a cada um desses entes competências específicas, comuns e concorrentes para tratar das questões relativas à proteção do meio ambiente.

Como a Constituição Federal impôs ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente é oportuno referenciar neste estudo pontos acerca da formação do Estado, que tomaremos a partir de Montesquieu, que ao editar a obra “O espírito das leis”, propôs o funcionamento do Estado com a divisão dos poderes em: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Com este referencial nasce o esquadramento do Estado, pois houve a passagem dos direitos individuais para um representante, bem como as primeiras raízes do ordenamento jurídico com a edição de regras de convivência social, de cujos conflitos, o próprio Estado, ia tratando de solucionar com o exercício da função judicial.

Em seguida, com a edição da Declaração Universal dos Direitos do Homem, vê-se concretizada a divisão dos três Poderes e a unicidade do Estado, em explicação clara e objetiva de Madeira (2006, p. xxiii):

Concomitantemente, nessa época, surgiu a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que reza no art. 16: “O Estado que não tem os três poderes não poder ter Constituição”. Todo Estado Constitucional tem que ter as três funções: Legislativa, Executiva e Judiciária, bem como a garantia dos direitos individuais. Chamamos a atenção para o fato de que o Estado é uno. A divisão do Poder do Estado obedece a um critério meramente operacional. Os poderes são três, mas poderiam ser quatro, conforme era a nossa Constituição Imperial; também poderiam ser cinco, seis ... Do ponto de vista do conceito abstrato, o Poder é um só e o Estado é o mesmo, ou seja, é um só, tudo é Poder Estatal. E porque houve essa divisão? Porque o homem percebeu que o exercício do Poder, quando está concentrado, é um autêntico abuso. Pela sua subdivisão, o Poder, então, fica repartido entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, “independentes e harmônicos entre si”, consoante o art. 2º da Constituição Federal; porém, o Estado é um só. Fica repartido o Poder com um grande propósito: o de controle. No Estado de Direito deve distribuir, entre os Poderes constituídos, parcelas de responsabilidade, mediante as quais cada Poder controlará as demais.

No ordenamento jurídico brasileiro o funcionamento do Estado se concretiza pelo disposto no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, que regula a transferência de poderes do indivíduo a alguém com finalidade de atuação em benefício daquele, conforme descrito por Madeira (2006, p. xxiii):

Os poderes são do povo, para que o Estado atue em benefício dele. Não se transfere Poder a alguém, a fim de que este alguém faça o uso que bem quiser dele. Em outras palavras, há uma sociedade que transfere Poder para o Estado exercitá-lo, visando atender os interesses desta sociedade. Dizer que o Estado tem o Poder não explica a existência e nem define a natureza do agir do Estado, apenas está indicando um instrumento de que se deve valer esse Estado na sua ação. É necessário embutir nesse raciocínio um outro elemento, que complemente a ideia do agir estatal. Se o Estado exige, para exercitar o Poder, de representante da sociedade, exercitá-lo-á em atenção a esta mesma sociedade.

É oportuno ressaltar que essa transferência de Poder também não ocorre de forma incondicionada. Há a condição de que o Estado o exercite sempre em função do interesse social, sendo por isso um poder-dever e, o seu agir sempre visando o interesse público.

É a partir do interesse público que se verifica o emparelhamento do Direito Ambiental com o Direito Administrativo no exercício das funções da Administração Pública, incluindo-se nesta, a Auditoria Ambiental como um instrumento deste exercício funcional, quando se verificará a sua função de controle no exercício do poder-dever de proteção ao meio ambiente exercitado pelos entes públicos.

É, portanto, o interesse público condição vinculante e importante no presente trabalho, como preceitua Madeira (2006, p. xxiii), sobre o interesse de agir do Estado:

Esse interesse público é condição vinculante do agir do Estado. Na ausência do interesse público, o Estado está proibido de agir, porque não há deveres para cumprir. Não pode o Estado fazer uso de poder algum, porque o Poder é sempre um instrumento para o cumprimento do dever, e o dever só existe quando existir interesse público. Para se alcançar esse interesse público, há necessidade de uma Administração proba e eficiente, Poder esse conferido pela própria sociedade para defender seus interesses.

Importante trazer ao estudo o conceito de Administração Pública, que em seu sentido subjetivo é compreendida como um conjunto de órgãos e serviços do estado e, objetivamente é o próprio agir concreto do Estado para a satisfação de seus fins, segundo Alessi (apud MEIRELLES, 2012, p. 86):

Subjetivamente a Administração Pública é o conjunto de órgãos e serviços do Estado e objetivamente é a expressão do Estado agindo *in concreto* para satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social. Na amplitude desse conceito entram não só os órgãos pertencentes ao Poder Público como, também, as instituições e empresas particulares que colaboram com o Estado no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a Administração centralizada (entidades estatais) e a descentralizada (entidades

autárquicas, fundacionais, empresariais e outras) e os entes de cooperação (entidades paraestatais).

De forma mais limitada Meirelles (2012, p. 86), explicita em seus pressupostos que:

Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Segundo Mazza (2012, p. 43), esclarece que:

Atualmente, o termo Administração Pública designa o **conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa**, independentemente se são pertencentes ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ou a qualquer outro organismo estatal (como Ministério Público e Defensorias Públicas). [destaque do autor]

Dos conceitos acima vistos, verifica-se que a Administração Pública, no âmbito do moderno Direito Administrativo organizatório se envolve tanto com o Estado como com o Governo, mas estes, por sua vez, não se confundem ou se confrontam como pormenoriza Meirelles (2012, p. 62, 66):

Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Ruffia); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 41, I). Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada.

Governo – Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. Na verdade, o Governo ora se identifica com os poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses Poderes e órgãos como manifestação da Soberania. A constante, porém, do Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O Governo atua mediante atos de Soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos.

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral, em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo, pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São chamados atos administrativos, que, por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial.

O Governo é, portanto, a atividade diretiva do Estado, de forma subjetiva, trata-se da condução dos interesses estatais e do poder político; e o Estado é uma organização sob uma ordem jurídica – Constituição, composto pelo povo, território e governo.

Dos conceitos acima, o envolvimento neles referenciados entre Estado, Governo e Administração Pública, pode-se destacar para a efetividade da consecução de suas finalidades, três atividades precípuas: o exercício do poder de polícia; a prestação de serviços públicos e a realização de atividades de fomento, as quais são executadas no âmbito de dois sistemas administrativos: sistema administrativo contencioso e sistema de jurisdição única.

Essas acepções são importantes para compreensão do tema uma vez que a pesquisa se propôs ao estudo da Auditoria Ambiental como uma forma de efetivação do dever do Poder Público na preservação do meio ambiente. E, como dever, não nos parece razoável a sua vinculação ao sistema contencioso administrativo, pela ausência de aspectos que possam gerar conflitos.

Entretanto, como a verificação proposta é realizada no âmbito da Administração Pública, é possível identificar uma vinculação com o sistema de jurisdição única, quando detectados na execução da Auditoria Ambiental, indícios da prática de conduta delituosa contra o meio ambiente, os quais ao gerar danos mensuráveis e indenizáveis caracterizam os conflitos que podem ser dirimidos tanto na esfera administrativa como judicial.

Também, é importante esclarecer que, o presente estudo, desenvolveu-se sob o aspecto de uma Administração Pública de caráter gerencial.

O modelo burocrático impingido à Administração Pública, foi abolido com as mudanças inseridas pela edição da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que transformou em gerencial os seus atos de execução praticados, passando a ser utilizada em larga escala a expressão “gestão pública”.

Antes da edição da referida emenda constitucional a Administração Pública seguia o modelo burocrático, capitalista e era baseado na centralização de decisões, na hierarquia e no princípio da unidade de comando, sendo a centralização e o controle dos processos administrativos sua marca principal.

Atualmente, a Administração Pública segue o modelo gerencial, cuja implementação foi ocorrendo paulatinamente, tendo seu marco inicial em 1967 com a edição do Decreto-Lei 200, que constituiu um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática.

Essa regulamentação inicial teve por objetivo obter maior dinamismo operacional com a implementação da descentralização funcional com a transferência de atividades para os entes da administração indireta, sendo a sua base principiológica os princípios da racionalidade administrativa, o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle de resultados.



A evolução desse modelo gerencial ficou efetivamente concretizada com a edição da Emenda Constitucional 19/98, que trouxe significativas mudanças para a Administração Pública, em especial, no desembaraço das suas atividades (antes burocráticas) funcionais, com a alteração do regime jurídico único, a forma de administrar e nas condições afetas ao servidor público.

Deste modo, a Administração Pública no seu modelo gerencial atual, apresenta como marca principal uma administração que busca resultados (implementação de metas), voltada para o atendimento efetivo e eficiente dos anseios da sociedade.

Diante deste marco inicial, se pode inferir as seguintes características do modelo administrativo gerencial vigente, a sua destinação voltada ao cidadão, a obtenção de resultados das suas atividades, a pressuposição de que a sua mão de obra (políticos e funcionários públicos) têm confiança limitada no exercício do seu mister, serve-se da descentralização, incentivo à criatividade e inovação na criação e implementação de suas políticas públicas utilizando-se para isso do contrato de gestão como uma das formas de controle dos gestores públicos.

Para Mazza (2012, p.33) a alteração substancial, é “inspirada numa concepção neoliberal de política econômica” como, nomeadamente pode-se verificar:

A administração gerencial (ou governança consensual) objetiva atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, enfatizando a obtenção de resultados,

em detrimento de processos e ritos, estimulando a participação popular na gestão pública. Diversos institutos de Direito Administrativo refletem esse modelo de administração gerencial como o princípio da eficiência, o contrato de gestão, as agências executivas, os instrumentos de parceria da Administração, a redução de custos com pessoal, descentralização administrativa etc.

Com a implementação do modelo gerencial, significativas mudanças se deram na forma de execução das atividades públicas. Em especial pela sua atuação, agora preventiva, a qual nos levou a interpretar com maior dinamismo a sua base principiológica regulada pelo artigo 37 da Constituição Federal/88, com a inclusão do princípio da eficiência ocorrida com a edição da Emenda Constitucional 19/98, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Um breve estudo quanto à base principiológica da Administração Pública é importante, em razão da vinculação do Direito Administrativo com o Direito Ambiental tratada no início deste capítulo.

No exercício da função administrativa nasce a dualidade de dois princípios considerados pelo Direito Administrativo como *supra* princípios, em razão da sua natureza

derivada, uma vez que deles derivam os demais princípios e normas que regulam as atividades da Administração Pública.

Os supra princípios são, segundo Mazza (2012, p. 79 a 81):

O princípio da supremacia do interesse público, que resguarda a proteção dos interesses coletivos sobre os interesses individuais e o princípio da indisponibilidade do interesse público que afasta a vontade do agente público como fundamento para a prática do ato administrativo, obrigando-o a agir no interesse da coletividade e nos limites impostos pela lei.

Os princípios acima citados representam a limitação do poder estatal, porém, não podem ser considerados isoladamente, sem os demais princípios inscritos no pré mencionado artigo 37 da Constituição Federal/88, especialmente, pelos interesses protegidos pelos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência, este último aqui inserido pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Para o presente estudo, além dos princípios acima citados, são importantes outros de natureza infraconstitucional inscritos no artigo 2º da Lei nº 9.784, de de 29 de janeiro de 1999: o Princípio da Autotutela, por consagrar o controle interno que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos, e isso tem reflexo na execução da Auditoria Ambiental, como adiante será esboçado; o Princípio da Finalidade que obriga a Administração Pública a agir sempre na defesa do interesse público primário para alcançar o objetivo definido na lei, sendo vetor do cumprimento da Lei nº 6.938/81 pelo Estado no exercício do seu dever de proteger o meio ambiente; do Controle Administrativo, cujo conteúdo está voltado a assegurar que os entes da Administração Pública indireta cumpram de forma estrita as finalidades e objetivos que lhes foram destinados em lei, de maneira que se dê o cumprimento de suas finalidades institucionais.

Estas considerações iniciais acerca da Administração Pública são importantes, considerando o meio ambiente como bem jurídico cuja proteção é um dever a ser tutelado pelo Poder Público. E que se concretizará através da execução de atividades administrativas públicas sustentáveis, as quais se servirão tanto do Direito Administrativo como do Direito Ambiental, cujo estreitamento podemos perceber na lição de Sirvinskas (2009, p. 38):

O direito ambiental atua na esfera preventiva (administrativa), reparatória (civil) e repressiva (penal). Compete ao Poder Executivo, na esfera preventiva, estabelecer medidas preventivas de controle das atividades causadoras de significativa poluição, conceder o licenciamento ambiental, exigir o estudo prévio de impacto ambiental e seu respectivo relatório (EPIA/RIMA), fiscalizar essas atividades poluidoras, etc. Compete ao Poder Legislativo ainda, na esfera preventiva, elaborar normas ambientais, exercer o controle dos atos administrativos do Poder Executivo, aprovar o orçamento das agências ambientais, etc. Compete ao Poder Judiciário, na esfera reparatória e repressiva, julgar as ações civis públicas e as ações penais públicas ambientais, exercer o controle da constitucionalidade das normas elaboradas pelos demais Poderes, etc. Compete ao Ministério Público, por fim, na esfera reparatória e repressiva, firmar termo de ajustamento de condutas, instaurar inquérito civil e propor ações civis públicas e ações penais públicas ambientais. Registre-se que é o Ministério

Público não é o único legitimado a propor ação civil pública. Tal legitimidade foi estendida aos demais co-legitimados inseridos no art. 5º da Lei nº 7.347/85, incluída pela Lei nº 11.448, de 15 de fevereiro de 2007, a Defensoria Pública.

E sendo o direito à preservação do meio ambiente também um dever do Estado em preservá-lo, nos importa verificar se ele busca a postura de não só garantir os direitos fundamentais e sociais, mas também de prevenir a sociedade dos efeitos da modernização que se instalou não só nas organizações particulares, mas também na gestão pública. E aqui, há que ser observado se essa modernização, no âmbito das atividades públicas leva em conta o risco das suas próprias atividades, especialmente no produzir sem planejar.

Não se pode negar que a edição da Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe significativa modernização às atividades da Administração Pública, perceptíveis pela implementação do sistema de tecnologia da informação e pela expansão de suas políticas, com o aumento das obras e reformas de seus espaços públicos.

Com isso, surge a necessidade de reflexão acerca do modelo liberal do Estado e dos impactos nas suas atividades, a sua relação com os administrados e a efetividade do dever imposto ao Poder Público na defesa do meio ambiente, atribuindo-lhe a qualidade de “Estado Providência”, segundo Phillipi Jr. e Alves (2005, p. 368):

No entanto, além desse modelo liberal, o Estado, passou a adquirir uma feição social, onde os direitos passaram a ser incluídos não apenas para uma atividade limitadora do ente estatal, mas direitos para as “prestações do Estado”, eclodindo o chamado Estado Providência (*Welfare State*), pois ‘a destruição rápida das solidariedades tradicionais, familiares e territoriais, obrigou o Estado a intervir cada vez mais, desde o último quarto do século XIX e, sobretudo, desde a Primeira Guerra Mundial, nos campos econômico e social’.

A qualidade de “Estado-Providência” identificamos nas questões ambientais em razão da relação do Estado com seus administrados, a partir das mudanças da Administração Pública, seja por pressão de movimentos sociais, seja pelo sistema de normas jurídicas ou ainda, pelos que detém o capital e investem na produção do país.

Portanto, é preciso avaliar nesse novo modelo de Administração gerencial as ações que sejam praticadas por si própria e que podem por em risco a higidez do meio ambiente, cuja tutela pelo Estado se dá pelo dever de proteção do meio ambiente o que lhe obriga a obedecer estritamente o seu sistema principiológico, como a desenvolver sua gestão de maneira não só gerencial, mas também sustentável.

### 3.1 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

À vista do dever constitucional imposto ao Poder Público de proteger o meio ambiente e considerando a sua maneira gerencial de atuação administrativa, o desenvolvimento sustentável foi por nós considerado também como elemento de estudo no capítulo destinado à Administração Pública, em que pese, seja doutrinariamente considerado como elemento do Direito Ambiental.

A conceituação de desenvolvimento sustentável foi construída ao longo dos anos, a partir de 1950, com uma sequência de acidentes ambientais, aqui aceitamos alguns: 1952 fenômeno “smong” na Inglaterra, poluição do ar; 1956, poluição da Baía de Minamata/Japão; 1976 em Seveso, alto grau de anencefalia em recém nascidos pela poluição causada por substância química industrial; 1984, na Índia a morte de mais de 3.000 com vazamento de toneladas de substância química; 1985, Antártida, descoberto o buraco na camada de ozônio; 1986, antiga União Soviética, explosão de um reator em Chernobyl; 1986, Suíça poluição do Rio Reno com derrame de pesticidas; 1987, Brasil, contaminação por céσιο com a desativação do Instituto Goiano de Radioterapia e 2000, com derrame de óleo na Baía de Guanabara e; em 2002, o naufrágio do petroleiro Prestige na Espanha, com derramamento no mar 20 mil toneladas de óleo<sup>4</sup>.

Não foram os acidentes em si que vieram chamar a atenção da sociedade para a degradação do meio ambiente, mas sim as consequências desses acidentes, que refletiram na vida, na saúde, no trabalho, na economia e na própria conservação do meio ambiente saudável. Verificando-se a partir daí que a crescente degradação do meio ambiente e seus reflexos influenciavam não só na qualidade da vida humana, como na sua própria sobrevivência, sendo considerada uma condicionante para o equilíbrio da existência do homem e a sua convivência com a natureza.

Os problemas ambientais gerados ao longo dos anos se originaram das operações produtivas mediante processos industriais indiscriminados, não só geradores de degradação, mas também de acidentes ambientais, comprometendo sobremaneira a qualidade do meio ambiente e a própria vida humana.

Deste modo a conceituação de desenvolvimento sustentável foi construída a partir da perspectiva de conservação dos recursos naturais e como um princípio diretor para o planejamento do desenvolvimento econômico.

Em 1980, segundo Rios (2005, p. 17) a expressão “*desenvolvimento sustentável*” apareceu pela primeira vez no *World Conservation Strategy*, produzido pela UICN e *World Wildlife Fund – World Wide Fund for Nature*, por solicitação do Programa das Nações Unidas

---

<sup>4</sup> Gestão Ambiental – Instrumentos, Esferas de Ação e Educação Ambiental ps.8 e 9, 2010.

para o Meio Ambiente – PNUMA. Foi um documento elaborado para o desenvolvimento de uma estratégia de conservação da natureza voltado para o mundo, cujos objetivos em síntese, era a manutenção da capacidade do planeta para sustentar o desenvolvimento, considerando a capacidade dos ecossistemas e as necessidades das futuras gerações.

Já em em 1983, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) presidida pela ex-primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, foi criada pela Assembleia Geral da ONU, e tinha como principais objetivos, segundo Rios (2005, p. 18 e 19): “propor estratégias ambientais de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável, recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente fosse traduzida com maior cooperação entre os países para garantir um futuro para as gerações futuras”.

Da conclusão do relatório, conhecido por “Nosso futuro comum”, nascem duas expressões que receberam atenção especial: “meio ambiente”, considerada como uma esfera vinculada às ações, ambições e necessidades humanas (necessidade/consumo - pois é o meio em que vivemos) e “desenvolvimento”, que passou a considerar o desenvolvimento como o que podemos fazer para tentar melhorar o que nos cabe neste lugar que ocupamos, tornando inseparável esta expressão da primeira. E Rios (2005, p. 18) destaca:

O destaque do documento, e de todo o debate que lhe sucedeu, foi a tomada de consciência de que o desenvolvimento e o meio ambiente são faces de uma mesma moeda. Crescimento e desenvolvimento econômico produzem mudanças nos ecossistemas. Nenhum ecossistema, seja onde estiver, está totalmente a salvo da ação humana.

Deste modo, concluídos os estudos, nasce em 1987 a conceituação de desenvolvimento sustentável dada por Lubchenco (RIOS, 2005, p. 18): “desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que atende da melhor forma possível às necessidades atuais e futuras do homem sem afetar o ambiente e a diversidade biológica”.

Então, estamos diante de um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

É, portanto, uma forma de satisfazer as necessidades das presentes gerações e garantir os recursos equivalentes de que desfrutaram para o futuro de outras gerações.

A essência deste conceito vai além das relações de consumo humano e equilíbrio social, reside numa norma de conduta inibitória com o seguinte conteúdo: modificar a natureza pela sua apropriação ou por meio de emissões, somente quando for para a manutenção da vida humana ou para a proteção de outro valor básico, ou quando for justificada a capacidade de se apropriar dos meios sem danificar a sua reprodução.

Da essência conceitual Rodrigues (RIOS, 2005, p. 19) define três requisitos básicos para o desenvolvimento sustentável: a participação do cidadão em influenciar as decisões e transformar as relações de poder vigentes; a descentralização, com o estabelecimento de instâncias intermediárias de tomadas de decisões e de poder de atuação dos setores envolvidos e, a política ambiental, com a adequação de instrumentos sociais, jurídicos e econômicos e da articulação com outras categorias das políticas públicas (econômicas, sociais e territoriais).

O referido tinha também inscritos os objetivos do desenvolvimento sustentável, dentre eles: a retomada do crescimento como condição necessária para erradicar a pobreza; a mudança da qualidade do crescimento para torná-lo mais justo, equitativo e menos agressivo em matérias-primas e energia; o atendimento das necessidades humanas essenciais (emprego, alimentação, energia, água, saneamento); a manutenção de um nível populacional sustentável; a conservação e a melhoria da base de recursos; reorientação da tecnologia e Administração dos riscos e, a inclusão do meio ambiente e da economia no processo decisório. Há ainda a necessidade de modificar as relações econômicas internacionais e de estipular a cooperação internacional para reduzir os desequilíbrios entre os países (Rios, 2005, p. 18 a 20).

Pelos objetivos supra citados, é possível identificar que o desenvolvimento sustentável se difere do crescimento econômico, conforme nos ensina Bellia (SEIFFERT, 2010, p. 22):

Crescimento – está relacionado à expansão da escala das dimensões físicas do sistema econômico, ou a expansão da escala de produção;  
 Desenvolvimento – significa um estágio econômico, social e político de determinada comunidade, o qual é caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção, ou seja, pelos recursos naturais, o capital e o trabalho;  
 Sustentável – possui dois significados, o primeiro é estático, que significa “impedir que caia; suportar; apoiar; conservar; manter e proteger”, e o segundo é dinâmico e positivo e significa “favorecer, auxiliar, estimular, incitar e instigar”.

Os conceitos nos permitem compreender que o desenvolvimento sustentável é construído com políticas de desenvolvimento e planejamento integrado das atividades setoriais, devendo observar os limites existentes para a renovação dos recursos naturais; diferente do crescimento econômico que essencial e prioritariamente tem por objetivo o lucro pecuniário, como esclarece DERANI (2008, p.111):

a realização do desenvolvimento sustentável assenta-se sobre dois pilares, um relativo à composição de valores materiais e outro voltado à coordenação de valores de ordem moral e ética: uma justa distribuição de riquezas nos países e entre os países, e uma interação dos valores sociais, onde se relacionam interesses particulares de lucro e de interesses de bem estar coletivo.

O estudo acerca do desenvolvimento sustentável nos direcionou à compreensão do “*Ótimo de Pareto*”, que se refere à relação custo-benefício, ou seja, preços relativos e noção de uso relativizada pelo tempo e o espaço e, havendo aí uma variação econômica do mercado a

qual implica na mensuração do grau de poluição, que não se especifica segundo DERANI (2008, p.111):

um grau ótimo de poluição, mas, dentro de observações dinâmicas e históricas, vários ótimos, o que impede a transposição deste sistema teórico para a realidade ... O valor da natureza, na economia moderna, não pode jamais ser atribuído na relação de mercado movimentada pela lei da oferta e da procura.

Assim, para que o desenvolvimento seja sustentável encontramos duas condições: a primeira, que haja proporcionalidade econômica e a segunda, a proporcionalidade axiológica pois vinculada a princípios e valores de ordem social.

É por estas condições que Derani (2008, p. 111) atribui ao desenvolvimento sustentável a harmonia econômica e ecológica ajustada a uma correlação de valores e que o máximo econômico, reflita no máximo ecológico.

E essa correlação de valores mencionada por Derani (2008, p.111), sustenta a reflexão de que a valoração da natureza no âmbito da economia moderna, não pode ser mensurada pela relação de mercado movimentada pela lei da oferta e da procura, observada por Leipert (DERANI, 2008, p. 116):

Mesmo quando se consegue determinar grandezas monetárias aos efeitos externos negativos, correspondentes a diferentes níveis de poluição, isto não significa que o ótimo de Pareto encontrado seja capaz de assegurar uma sustentabilidade do uso deste recurso. Posto que, o cálculo custo-benefício não extingue o efeito negativo, pois tal efeito precisa ser tão somente reduzido ao ponto de que o custo da reparação de um dano ambiental seja maior que o custo da sua proteção. O ótimo de Pareto da poluição ambiental não está no ponto zero, porém, no ponto onde a perda marginal do bem-estar devido à poluição ambiental seja igual ao custo limite da reparação.

Com estas premissas, a expressão “desenvolvimento” nos remete a ideia de crescimento econômico, alteração no padrão e no modo de viver das pessoas e mudança na base do sistema produtivo, tendo por consequência o nascimento de “novas” necessidades e de um “novo” ideal de bem estar.

E essas necessidades já balizadas desde a antiguidade se apresentam de duas formas, natural e social, que segundo Alfred Schmidt (DERANI, 2008, p. 119) traduz com discernimento Marxista:

Fome é fome, porém fome que é aplacada por uma carne cozida, degustada com o uso de garfo e faca é outro tipo de fome do que aquela que é aplacada pela deglutição de uma carne crua com o auxílio das mãos, unhas e dentes. Não apenas o fato do consumo, porém, o modo de consumir é produzido pela produção, e não apenas obviamente, mas também subjetivamente. [...] A natureza humana, ‘este conjunto de necessidades e impulsos’, é passível de ser compreendida apenas dentro de um processo histórico, onde não se justapõem um elemento constante e uma variável sem se inter-relacionarem, porém, onde o particular constrói a vida do geral.

Essa reflexão é de grande importância no presente estudo, dado ao fato de que é também responsabilidade do Estado oferecer e manter o meio ambiente hígido, capaz de proporcionar às pessoas condições de vida saudável. Para Rios (2005, p. 27) “cabe ao Estado ordenar o uso e proteção dos recursos naturais, garantindo-os para as futuras gerações”.

Inobstante a isso, é também responsabilidade das pessoas não degradarem o meio ambiente com o consumo desenfreado e desvinculado de processos produtivos capazes de alterar o equilíbrio das estruturas sociais e econômicas, comprometendo os sistemas naturais.

Dos estudos voltados ao entendimento do conteúdo da expressão “desenvolvimento sustentável” - encontramos a dualidade entre economia e ecologia, que segundo DERANI (2008, p. 126), quanto maior a atividade econômica, maior a transformação da natureza, residindo o equilíbrio dessas ações, na produção, que segundo a mesma autora é “o momento de encontro do meio social com o meio natural, da natureza com a cultura”. E conclui, “não apenas a natureza é socializada (civilizada), mas a sociedade é naturalizada”.

E essa dualidade é observada na relação do homem com a natureza, especialmente, em relação à satisfação das suas necessidades, que atualmente, em porções desmedidas entregam-se ao consumo social, muito mais do “ter” ao do “precisar”.

Essa é uma conduta social que agrava ainda mais o desequilíbrio nos sistemas produtivos, na distribuição dos bens na sociedade e na manutenção do equilíbrio ambiental, comprometendo a efetivação da sustentabilidade necessária ao desenvolvimento.

A compreensão da natureza como um bem público constitui elemento essencial para a conservação dos recursos naturais e para o desenvolvimento sustentável. Para Rios (2005, p. 27) fundamenta-se “na supremacia do interesse coletivo sobre o individual”.

A crítica de Altvater (DERANI, 2008, p. 127) se amolda ao presente estudo, pois não é possível a efetivação do desenvolvimento sem os cuidados com o equilíbrio dos recursos naturais:

O Desenvolvimento é determinado com a realização de um sistema coerente com o aumento da produtividade, distribuição equitativa da renda social, modo de utilização sustentáveis dos recursos e gerenciamento inteligente dos riscos. [...] Sem dúvida, a observação deste complexo de elementos nos conceitos das modernas políticas de desenvolvimento é uma expressão de avanço teórico e de realismo político.

O interesse público manejado na busca do desenvolvimento sustentável é tão relevante quanto qualquer ação relativa ao mercado, planejamento e produção, pois para alcançar o desenvolvimento sustentável não há que se limitar à sustentação da natureza, ao conhecimento científico e tecnológico. É ir além, considerar as questões políticas e sociais de forma a possibilitar a produção e o consumo com equilíbrio dos interesses humanos e ambientais.



Todavia, esse equilíbrio, possivelmente só será alcançado quando os planos de governo, base das políticas públicas a serem implementadas pela Administração Pública (federal, estadual, distrital ou municipal), com os aportes de ordem administrativa (planejamento e execução), orçamentária e financeira, forem elaborados considerando também as questões de ordem ambiental, as quais têm reflexos significativos nas outras, ex. a licitação sustentável.

Portanto, não se estrutura política pública, sem a efetiva atenção ao cumprimento de normas voltadas à garantia de atendimento do interesse público, mas, também ao desenvolvimento sustentável, intrínseco àquele pelas suas dimensões, espaço, tempo, sistemas sociedade e natureza, econômica, tecnológica e de conhecimentos disponíveis.

### 3.2 AS OBRAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Administração Pública para executar os planos de governo se vale de muitos instrumentos para implementar suas atividades, as quais devem obediência ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal e demais leis infraconstitucionais, relativas ao cumprimento da lei, à moralidade, eficácia e eficiência de suas ações, bem como da probidade dos seus gestores.

Na presente pesquisa, dentre as várias formas de políticas de proteção do meio ambiente pela Administração Pública, nos limitamos ao estudo voltados às questões ambientais que permeiam as obras de construção, reforma e ampliação dos espaços disponíveis à ela.

Isto porque são consideradas ações administrativas indissociáveis na maioria das vezes da implementação das políticas públicas, realizadas para criar ou reformar espaços públicos ou particulares destinados à prestação de algum serviço público, com finalidades específicas e voltadas para o atendimento da supremacia do interesse público. Podendo ser considerada obra pública, de engenharia, ou simplesmente obra ou empreendimento, como diz Rodrigues (2003, p. 31): “Toda atividade que resulte na construção, reforma ou ampliação de instalações ou edificações com vistas a atender alguma finalidade de interesse público”.

Nestas circunstâncias, sabe-se que o planejamento e a execução de uma obra nem sempre observa os limites impostos pelas políticas de proteção do meio ambiente.

Em especial aquelas relativas ao correto manejo dos recursos naturais, cujas regras, quando inobservadas têm como consequência a degradação ambiental, muitas vezes com a impossibilidade de recomposição dos recursos ambientais destruídos, fato que prejudica o atendimento da finalidade social atribuída ao empreendimento.

Por esta razão, nossos estudos neste item foram direcionados ao desenvolvimento sustentável decorrente do cumprimento das metas estabelecidas e voltadas à execução das obras públicas, destinadas ao atendimento do interesse público a elas vinculadas.

Foi a partir da conceituação de desenvolvimento sustentável e sua distinção do crescimento econômico que encontramos um novo modelo de desenvolvimento aliado à preservação do meio ambiente no âmbito da Administração Pública.

O interesse público na sua concepção mais abrangente se sustenta pelas suas características de sempre e em qualquer situação prevalecer sobre o interesse do particular mas não se confunde com o interesse do Estado, por esta razão, estatizado pela expressão “supremacia do interesse público”.

Na lição de Justen Filho (DI PIETRO e RIBEIRO, 2010, p. 116), a melhor compreensão do interesse público vem da certeza negativa do que não é interesse público:

O interesse público não se confunde com o interesse do Estado, com o interesse do aparato administrativo ou do agente público. É imperioso tomar ciência de que um interesse é reconhecido como público porque é indisponível, porque não pode ser colocado em risco, porque suas características exigem assua promoção de modo imperioso. Afirma-se que o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público é o alicerce fundamental do Direito Público, o que seria suficiente para legitimar as decisões adotadas pelos administradores. Ora, juridicamente, o titular do interesse público é o povo, a sociedade (no seu todo ou em parte). Mas os governantes refugiam-se para evitar o controle de seus atos pela sociedade. Fundamentar decisões no “interesse público” produz a adesão de todos, elimina a possibilidade de crítica. Mais ainda, a invocação do “interesse público” imuniza as decisões estatais ao controle e permite que o governante faça o que ele acha que deve ser feito, sem a comprovação de ser aquilo, efetivamente, o mais compatível com a democracia e com a conveniência coletiva.

É, portanto, pela desconstrução conceitual ofertada na lição acima, que entendemos que a elaboração do planejamento de uma obra pública, em que pese a sua finalidade e o interesse a ela vinculado, há a necessidade de que seja realizado com ponderação de interesses, por se encontrar no fato de que a preservação do meio ambiente, é também um interesse público protegido, revestido de garantia constitucional presente e futura, uma vez que os recursos ambientais devem ser preservados para a sociedade de hoje e da que ainda está por vir.

Portanto, a ponderação vai residir na apreciação do que são interesses públicos primário e secundário, esclarecidos pela lição de Alessi, citado por Barroso (apud DI PIETRO e RIBEIRO, 2010, p. 113):

O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica – que se trate da União, que se trate de Estado-membro, do Município ou de suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais

como a justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. [...] O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação; ele é o parâmetro da ponderação.

E como a ponderação de interesses públicos aparece no planejamento de uma obra pública não de forma abstrata, mas concreta em razão da sua abrangência física e social, convém, invocarmos o princípio da razoabilidade como elemento indispensável à elaboração do planejamento de obras, seja de construção ou reforma, de modo que haja a adequação dos meios e dos fins.

Há, ainda, no âmbito dessa ponderação um exame reflexivo acerca da necessidade, eficácia e proporcionalidade da sua execução, que muitas vezes, leva a um desmatamento, ao desvio de um córrego, lago ou igarapé, na alteração de um imóvel pertencente ao patrimônio histórico, ao remanejamento de animais para outro local sem as mesmas condições naturais do habitat do qual está sendo removido.

Considerando as vertentes primária (voltada ao bem estar social) e secundária (de interesse do erário) do interesse público acima citadas, direcionamos o estudo para a concepção de que as obras públicas sejam de construção ou de reforma, devem se adequar não só às regras de contratação, mas também às ambientais. E para se adequar às regras ambientais, a Administração Pública, deve considerar os pressupostos que compõem a conceituação de desenvolvimento sustentável, extraídos das lições de Seiffert (2010, p. 24):

O desenvolvimento sustentável constitui-se na adoção de um padrão de desenvolvimento requerido para obter a satisfação duradoura das necessidades humanas, com qualidade de vida. [...]

O real significado da palavra desenvolvimento caracteriza um estágio econômico, social, político de determinada comunidade, baseado em altos índices de rendimento de fatores de produção, capital, trabalho e forma de apropriação dos recursos naturais. Desta maneira, crescimento econômico não implica propriamente em desenvolvimento, mas simplesmente na expansão da escala de produção das dimensões físicas de um sistema econômico. Cabe salientar em sua essência a palavra desenvolvimento implica sustentabilidade.

Para alguns alcançar o desenvolvimento sustentável é obter o crescimento econômico contínuo através de um manejo mais racional dos recursos naturais e da utilização de tecnologias mais eficientes e menos poluentes. Para outros, o desenvolvimento sustentável é antes de tudo um projeto social e político destinado a erradicar a pobreza, elevar a qualidade de vida e satisfazer as necessidades básicas da humanidade que oferece os princípios e as orientações para o desenvolvimento harmônico da sociedade, considerando a apropriação e a transformação sustentável dos recursos ambientais.

O pressuposto social caracterizado como a criação de um processo de desenvolvimento sustentado por uma civilização com maior equilíbrio na distribuição da renda, se destina a minorar as diferenças entre os menos e mais favorecidos.

Este pressuposto é essencial para salientar a equidade intrageracional e intergeracional. A primeira, refere-se à paridade a forma de distribuição de renda e ao usufruto dos recursos

naturais em uma geração específica. A segunda, à paridade na forma de distribuição de renda e ao usufruto dos recursos naturais entre gerações.

O estudo voltado a esse pressuposto tem significativo resultado, pois é fato público e notório que a população urbana empobrecida é a que mais sofre com a degradação ambiental. Primeiro, porque já vive na miséria, sujeita à poluição gerada pelo próprio estilo de vida. Segundo, porque não tem acesso nem à infra estruturas, serviços adequados, moradias dignas, ocasionado pelo alto índice de desemprego e subemprego, somado à baixa renda da maioria dos seus indivíduos. Terceiro, porque a urbanização é reconhecida por esta população como fator de progresso econômico e social, porém, para ela inacessível, gerando outro agravante, a marginalização.

Portanto, na elaboração do esquadramento de uma obra pública, o estudo do pressuposto social deve estar voltado para um planejamento onde a manutenção do contingente populacional seja compatível com a capacidade da carga dos ecossistemas, mantendo o equilíbrio ecológico para esta geração e conferindo a preservação dos recursos naturais e da sustentabilidade econômica para às futuras gerações.

O outro pressuposto é o econômico e ecológico, cujo comprometimento está atrelado à degradação ambiental oriunda da má utilização econômica dos recursos naturais nos processos produtivos. O primeiro, para ser alcançado necessita de uma alocação e gestão mais eficiente de recursos e por um fluxo mais regular do investimento público e privado, ou seja, significa dizer que é necessária a efetiva incorporação do bem ambiental no processo produtivo e uma adequada valoração dos recursos naturais. O segundo, deve ser estudado como um vetor de limitação destinado ao consumo de combustíveis fósseis, de outros recursos facilmente esgotáveis, para redução do volume de resíduos e de poluição e, também voltado para conservação e reciclagem de energia e recursos, autolimitação do consumo material, aumento das pesquisas de tecnologias limpas e para definição de regras para uma adequada proteção ambiental.

Deste modo, no planejamento da obra pública o pressuposto acima tem grande importância pois reflete diretamente na área em que será edificada e na população que deverá ser beneficiada pela construção, observando aqui o binômio custo-benefício da obra.

Há, ainda, o pressuposto cultural, voltado para a busca das raízes dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, destinado a facilitar a geração de soluções específicas para cada ecossistema e cultura local. Está relacionado à tecnologia, de forma que esta não venha descaracterizar um padrão cultural historicamente moldado, por artefatos tecnológicos dissociados das culturais tradicionalmente estabelecidas.

Esse pressuposto é importante quando tivermos obras de restauração ou reconstrução de bens (móveis ou imóveis) considerados como patrimônio histórico, que além das regras de proteção e conservação do meio ambiente hígido, ainda há aquelas relativas à preservação das características históricas e culturais deles, o que deve ser considerado em todos os seus níveis durante a elaboração do planejamento e dos projetos da obra.

Já o pressuposto geográfico, responsável pela configuração rural-urbana mais equilibrada e com melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e atividades econômicas, tem também grande importância na elaboração do planejamento da obra, pois a partir do seu estudo e entendimento é que será possível elaborar um projeto sustentável. Isto porque há necessidade de analisarmos os impactos causados pela concentração de grande número populacional nas zonas urbanas e a considerável demanda por serviços de saúde pública e educação, onerando, sobremaneira, os Estados e os Municípios.

É através dos estudos voltados para este pressuposto que é possível identificar os fatores de desequilíbrio ambiental, extraídos dos padrões de produção e da ocupação de espaços territoriais ecologicamente inadequados, tendo por consequência óbvia e prática que a distribuição desigual de recursos só aumenta a miséria e as desigualdades sociais.

É também pela compreensão do alcance do pressuposto geográfico que se verifica nas áreas urbanas a degradação da vida humana, que pelo comprometimento dos serviços sanitários, saúde, educação e habitação, somados a um salário mínimo que não satisfaz as necessidades mínimas e prementes de sobrevivência do ser humano. Essa degradação é identificada nos processos de contaminação do solo, do ar e da água, causadora do esgotamento dos recursos naturais.

Por fim o pressuposto tecnológico, que tanto pode ser um vetor de garantia da preservação do meio ambiente, como um elemento degradador, se mal utilizada. O primeiro pelas inovações e pela possibilidade de se conhecer previamente os impactos ambientais com determinadas práticas e, a solução para recompor ou minorar os impactos ambientais degradantes. O segundo, pela possibilidade de fazer desaparecer conhecimentos tradicionais construídos e mantidos ao longo da história da humanidade. Sendo, portanto, objeto de ponderação na elaboração do planejamento do que se pretende construir ou reformar.

Portanto, é necessária a conscientização de que a integração da economia, da ecologia, da tecnologia e da política representa um processo de transformação, cujos elementos não podem ser dissociados dos estudos de planejamento das obras, posto que a sua interdependência reflete sobremaneira no desenvolvimento sustentável eficaz e eficiente.

É fato que a obra pública ou particular gera impacto de ordem ambiental, uma com maior repercussão outra, com menor. Em particular as obras públicas tendem a oferecer maior

repercussão, seja na elaboração do seu planejamento, seja para o fim que se destina ou seja pelo recurso financeiro utilizado, agora mais um fator de repercussão: o ambiental.

No estudo destinado a esse vetor de repercussão – ambiental – a essência do exame está na relação custo-benefício, como já aventado anteriormente, pois na maioria das vezes as perdas ambientais não são consideradas nesta relação e, o seu resultado, pode indicar a inviabilidade da edificação de um empreendimento ambientalmente inadequado.

Assim, o planejamento deve ser elaborado não só voltado para os ganhos e perdas sociais ou circunstâncias destinadas a evitar despesa pública antieconômica, deve também, incluir a variável ambiental, voltada a mensurar não só os gastos públicos, mas também os contornos antiecológicos da obra, pois esta deve ser compatível com a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

O planejamento tradicional se prende ao crescimento com a máxima eficiência econômica, enquanto o planejamento ambiental particulariza a qualidade de vida por meio de um desenvolvimento regional harmônico, porém, ambos devem corresponder a uma relação custo-benefício satisfatória, incluídos, também os custos ambientais, e suas atividades não poderão ultrapassar o limite imposto pela legislação. Destacando que os elementos ambientais sujeitos à valoração dependem da natureza do empreendimento.

A incorporação de elementos ambientais é indicador do desenvolvimento humano e, por isso, o projeto do empreendimento deve guardar compatibilidade do local com o zoneamento ambiental e, também, com os programas de desenvolvimento. Para Sachs (apud RODRIGUES, 2003, p. 36, 37):

O desenvolvimento mal sucedido é fruto de um crescimento imitativo, uma tentativa de reprodução do caminho histórico seguido por países industrializados mas que resultaria na dependência econômica, financeira e cultural ... não é possível utilizar o indicador tradicional de produto interno bruto por habitante para medir a qualidade da atividade econômica. O índice mais aceito atualmente, justamente por incorporar elementos ambientais, é o indicador de desenvolvimento humano que combina poder aquisitivo com expectativa de vida e nível de escolaridade, partindo da premissa de que a sociedade é tanto mais excelente quanto maior for a expectativa de vida – reflexo do meio ambiente em que vive a população – maior a possibilidade de acesso à educação e a recursos essenciais à manutenção da vida. Portanto, perpetuar a análise econômica sem considerar a degradação ambiental resultante pode até favorecer o crescimento econômico, mas à custa de uma contrapartida questionável se os danos ambientais forem significativos, repercutindo negativamente no índice de desenvolvimento humano.

O projeto deve considerar a compatibilidade do local do empreendimento com o zoneamento ambiental estabelecido e sua relação com os programas de desenvolvimento mais abrangentes.

As obras públicas podem gerar impactos antes da sua conclusão, isso é perceptível pelas deficiências identificadas na elaboração de seus projetos básicos, pela inviabilidade da sua relação custo-benefício e pelo lapso temporal da sua execução. A obra perpassa o seu

projeto para atingir a população ao seu entorno, que fica exposta no mínimo aos ruídos e à poeira, por isso a necessidade de interação do local que receberá a execução do projeto com o zoneamento ambiental da área.

A relação temporal compreende o binômio “*benefícios da obra – prejuízos sociais*”. Isto porque a obra passa por um planejamento, apuração de gastos e previsão do lapso temporal da sua execução, mas dificilmente, está encartado no planejamento os indicadores e as possibilidades de danos sociais, verificável tanto na qualidade de vida da população envolvida quanto na evolução econômica desta mesma população causada por esses possíveis danos.

O exemplo prático da circunstância temporal, extraímos da lição de Junk (RODRIGUES, 2003, p. 28):

... a Hidrelétrica de Balbina, onde os impactos ao meio ambiente foram traumáticos por falta de maior preocupação com as consequências ecológicas do empreendimento. A usina produz 225 MW para Manaus, suficientes para atender somente 60% das suas necessidades energéticas, ainda que tenha inundado mais de 1.500 km<sup>2</sup> de floresta. Tucuruí com pouco mais de 1.200 km<sup>2</sup> de área inundada, produz 4.000 MW, ou seja, é quase 30 vezes mais eficiente que Balbina em termos de MW por km<sup>2</sup> de área inundada.

Deste exemplo pode-se concluir o resultado negativo de uma obra quando o seu planejamento e sua execução não contemplam as questões de preservação ambiental, cujos danos, muitas vezes, podem ser irreversíveis trazendo por consequência, a má aplicação dos recursos públicos (interesse público secundário) destinados à execução do empreendimento, de cuja aplicabilidade, espera-se o resultado social almejável pelo cumprimento do interesse público (na sua vertente primária).

Por essa conclusão é que concordamos com Canotilho e Leite (2007, p. 115), quando afirmam que dentre uma das formas de participação do Estado na destruição do meio ambiente, ele se apresenta como agente degradador:

De um lado, o Poder Público causa degradação direta do meio ambiente – é o Estado empreendedor; ele próprio envolvido, sozinho ou em associação, na construção de empreendimentos degradadores, como hidrelétricas, hidrovias, rodovias, aeroportos, portos e assentamentos rurais (=Estado degradador-agente).

Decerto, como ente degradador, porém, por determinação legal a implementação de políticas públicas que se vinculam as obras públicas e, possam efetivamente atender à necessidade e ao interesse público é importante valer-se de instrumentos de avaliação periódicos. E esses instrumentos podem ser utilizados desde o seu planejamento à entrega do empreendimento, pois só assim, atenderá as dimensões da sustentabilidade que, segundo Sachs (apud BARBERI, 2001, p. 45), mostra-se em cinco dimensões:

*sustentabilidade social*, cujo objetivo é melhorar substancialmente os direitos e as condições de vida das populações e reduzir as distâncias entre os padrões de vida dos grupos sociais; *sustentabilidade econômica*, possível pela alocação e gestão eficiente de recursos, avaliada muito mais os critérios macrossociais do que micro empresarial e por fluxos regulares de investimentos públicos e privados; *sustentabilidade ecológica*, que envolve medidas voltadas para a redução do consumo de recursos e a produção de resíduos, medidas para intensificar as pesquisas e a introdução de tecnologias limpas e poupadoras de recursos e para definir regras que permitam uma adequada proteção ambiental; *sustentabilidade espacial*, destinada a uma melhor distribuição territorial, voltada para uma configuração mais equilibrada das questões urbano-rurais, em especial com o alto grau de concentração populacional das áreas metropolitanas; *sustentabilidade cultural*, voltada para a busca de concepções endógenas de desenvolvimento que respeite as peculiaridades de cada ecossistema, de cada cultura e cada local.

Deste modo, considerando os estudos até aqui desenvolvidos e os princípios da legalidade em que o gestor público só está autorizado a praticar o que a lei lhe permitir ou por ela não lhe vedar e, do controle administrativo, pelo qual caberá à Administração Pública a fiscalização de seus atos, não foi possível considerar como um dos elementos de avaliação a licitação para contratação de obras públicas.

Essa negativa dada à licitação como avaliação de atendimento das condições ambientais no procedimento prévio à contratação de obras públicas, em que pese seja um procedimento rigoroso, pois regulamentado em legislação específica (Lei nº 8.666/93), não é suficiente para mensurar a efetividade do interesse público nelas embutidos e o cumprimento do dever estatal de preservação do meio ambiente.

Todavia, podemos considerá-la como um instrumento de avaliação prévio do dever estatal de preservação do meio ambiente. Isso se daria na elaboração dos projetos básico e executivo, pois sua execução exige um planejamento exauriente de requisitos indispensáveis ao atendimento da finalidade a qual se propõe a obra, mas deve observar as vedações legais do empreendimento que vir a por em risco a hígidez do meio ambiente.

No item seguinte faremos considerações importantes acerca da licitação e da imposição legal do atendimento ao desenvolvimento sustentável, por sê-la o procedimento obrigatório de contratação inerente à Administração Pública.

### 3.3 A LICITAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A licitação nasce do dever constitucional inscrito no artigo 37, XXI da Constituição Federal vigente:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure



igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Esse dever tem natureza jurídica de procedimento administrativo, por se tratar de uma sequência de atos administrativos sequenciais e estabelecidos com base nos princípios que regem a Administração Pública, obrigatório por determinação legal, destinado a um fim com a participação de particulares numa competição de avaliação de propostas comerciais que se encerram com aquela que melhor se apresentar ao atendimento deste fim e aos requisitos legais impostos resultando na contratação formal da aquisição ou do serviço.

A doutrina nos brinda com vários conceitos, mas para o presente trabalho o que melhor se adequa é o de Justen Filho (apud MAZZA, 2012, p. 320):

É um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Esse conceito é o que melhor se adequa aos nossos estudos porque a licitação pode ser considerada como um instrumento de avaliação prévio dos impactos ambientais que a obra pública poderá ocasionar.

A licitação é “um ato administrativo prévio”, o que nos remete a um planejamento, com “critérios objetivos”, os quais devem atender as finalidades para as quais esse procedimento esteja previamente planejado e sua destinação.

Trata-se de um procedimento administrativo com vasta regulamentação ordinária editada após a sua previsão no artigo 37, XXI da Constituição Federal, porém, trata-se, portanto, de competência privativa da União legislar sobre licitação nos termos do artigo 22, XXVII do mesmo diploma legal.

No entanto, o presente estudo limitar-se-á aos procedimentos estabelecidos na regra geral: a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, cujo conteúdo está voltado à normatização da licitação e dos contratos públicos, relativos às obras, serviços (inclusive publicidade), compras, alienações e locações no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Há ainda a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que acrescentou a promoção do desenvolvimento sustentável como um dos objetivos do procedimento licitatório, alterando o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e, criou a possibilidade de ser estabelecida margem de preferência para produtos manufaturados e para os serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e, a Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011, que estabeleceu o Regime Diferenciado

de Contratação (RDC) para obras de infraestrutura vinculadas à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016.

Do marco regulatório acima citado fica claro que tudo que a Administração Pública pretende comprar, alugar, construir ou reformar tem como regra geral a licitação, conforme se depreende da leitura do art. 2º, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Como se trata de um procedimento administrativo, a licitação tem por finalidade precípua a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sagrando-se vencedor deste aquele que apresentar a melhor oferta, não só de preços, mas também de qualidade, como se depreende da leitura do art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Entretanto, a contratação de terceiros pela Administração Pública para atender a necessidade e a finalidade para o qual foi convocado não se encerra com a conclusão do procedimento licitatório, esta só se efetivará a celebração do contrato de fornecimento ou de prestação de serviços, conforme preceitua o parágrafo único do art. art. 2º, da pré citada lei, *in verbis*:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratada com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Da leitura dos dispositivos transcritos, a licitação é um dever intrínseco às atividades da Administração Pública e, por isso, além do cumprimento dos princípios estabelecidos para a segunda, está ainda sujeita ao cumprimento de princípios específicos, alguns: Princípio da Isonomia (artigo 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93); Princípio da Competitividade (artigo 37, XXI da CF); Princípio à Vinculação ao Instrumento Convocatório (artigo 41, da Lei nº 8.666/93); Princípio do Julgamento Objetivo; Princípio da Inalterabilidade do Edital; Princípio do Sigilo

das Propostas (artigo 43, § 3º da Lei nº 8.666/93); Princípio da Vedação à Oferta de Vantagens (artigo 44, § 2º da Lei nº 8.666/93); Princípio da Adjudicação Compulsória.

A presente pesquisa limita-se ao estudo da licitação como instrumento prévio de avaliação do dever estatal de proteção do meio ambiente, e por esta razão não referenciamos acerca da tipologia do procedimento e nem quanto às suas modalidades, sendo certo que a modalidade principal para contratação das obras públicas é a concorrência, admitindo-se a tomada de preços e o convite, ambas com previsão legal no artigo 22, I, II, III, §§1º, 2º e 3º e artigo 23, I, a, b, c, ambos, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I – concorrência;
- II – tomada de preços;
- III – convite;
- ...

§ 1º. Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do seu objeto;

§ 2º. Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º. Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas de apresentação das propostas.

...

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos de I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

- I – para obras e serviços de engenharia:
  - a) convite – até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
  - b) tomada de preços – até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
  - c) concorrência – acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

...

O núcleo do estudo desenvolvido neste capítulo é a inclusão do desenvolvimento sustentável como observação obrigatória na realização dos procedimentos de licitação, recebendo a seguinte denominação “licitação sustentável”.

Com a disseminação do conceito de desenvolvimento sustentável a partir de 1987, por meio do documento intitulado “Nosso Futuro Comum” ou “Relatório Brundtland” (RIOS, 2005, p. 17 e 18), que teve por base a discussão de um novo modelo de desenvolvimento que conciliasse o crescimento econômico com a justiça social e a preservação do meio ambiente, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), discorrido no item 3.1 do Capítulo 3.

Na atualidade, o reflexo desse conceito agregado ao dever imposto ao Poder Público, de juntamente com a coletividade preservar o meio ambiente, refletiu sobremaneira na aplicação da Lei nº 8.666/1993 - Lei de Licitações e Contratos, cujo conteúdo foi alterado pela edição da Lei nº 12.349/2010.

As alterações operadas por esta lei na regra geral do procedimento licitatório foram substanciais, especialmente a nova redação dada ao caput do art. 3º, já transcrito, que incluiu como finalidade da licitação o “desenvolvimento nacional sustentável”, equiparando-o ao mesmo nível do cumprimento dos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Deste modo a licitação sofreu um desdobramento, pois além de apurar, optar pela proposta mais vantajosa e respeitar a isonomia entre os licitantes, deve também promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Entretanto, para que a promoção do desenvolvimento sustentável se concretizasse, seria necessário o domínio das regras de proteção do meio ambiente e a sua inserção no planejamento das licitações, fosse para aquisição de bens ou contratação de serviços. Tornando obrigatória a reformulação do processo licitatório para inclusão de critérios de ordem ambiental em cumprimento às demais leis e normas ambientais sem prejuízo dos demais normativos.

A inserção dos critérios de sustentabilidade nas aquisições de bens e contratações de serviços no âmbito da Administração Pública trouxe uma nova forma de planejar, executar e controlar as licitações, tornando o procedimento mais complexo, passando a ser chamado de “licitação sustentável”, cujo conceito extraímos da lição de Santiago (apud COSTA, 2012, p. 2):

O procedimento que permite a introdução de critérios ambientais, sociais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras, tendo por fim o desenvolvimento da sociedade em seu sentido amplo e a preservação de um meio ambiente equilibrado.

Efetivamente, no mesmo estudo, Biderman (COSTA, 2012, p. 3) explica:

A licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de

governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos. A licitação sustentável permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade. A licitação sustentável é também conhecida como “compras públicas sustentáveis”, “ecoaquisição”, “compras verdes”, “compra ambientalmente amigável” e “licitação positiva”.

Por razões evidentes é que partindo desse conceito, a licitação sustentável se apresenta como um procedimento administrativo que objetiva escolher não só a proposta mais vantajosa para a Administração Pública com respeito ao princípio da isonomia, mas agrega ainda critérios sustentáveis, não considerados nos procedimentos anteriores. É, portanto, um procedimento para integração das questões ambientais e sociais ao processo de aquisição ou contratação público.

As questões ambientais devem ser inseridas na elaboração tanto do Projeto Básico, como do Projeto Executivo, pois além de preceder a aquisição ou a contratação de bem ou serviço público, após elaborados, são partes integrantes e indissociáveis da licitação e do instrumento de contrato quando firmado, em especial para contratação de obras públicas, conforme os artigos 6º, IX, X e 7º da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 6º. Para fins desta lei considera-se:

...

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

...

X – Projeto Executivo – conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;

...

Art. 7º. As licitações para execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I – projeto básico;

II – projeto executivo;

III – execução das obras e serviços;

§ 1º. A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração;

§ 2º. As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

...

As deficiências na elaboração tanto do Projeto Básico como do Projeto Executivo comprometem não só o procedimento licitatório, mas o próprio desenvolvimento sustentável diante da ausência de critérios objetivos na emissão do licenciamento ambiental.

Essas alterações inseridas na Lei nº 8.666/93 relativas às questões ambientais se materializam de maneira contundente quando inclui como requisito dos respectivos projetos prévios à licitação o impacto ambiental, conforme o seu artigo 12, V, transcrição abaixo:

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços, serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

...

VII – impacto ambiental.

O impacto ambiental, segundo Canter (apud PHILIPPI JR. e ALVES, 2005, p. 230) é: “qualquer alteração no sistema ambiental físico, químico, biológico, cultural e socioeconômico que possa ser atribuída a atividades humanas relativas às alternativas em estudo para satisfazer as necessidades de um projeto”.

E sendo o impacto ambiental um dos principais requisitos da licitação, seja ela qualificada como sustentável ou não, o seu estudo não incluído nos referenciados projetos ou a sua inclusão irregular é causa de nulidade não só da licitação, como do próprio ato de contratação, com apuração de conduta do gestor administrativo, conforme disposto no § 6º, do artigo 7º da Lei de Licitações, *in verbis*:

Art. 7º ...

...

§ 6º. A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

O estudo do impacto ambiental na elaboração dos procedimentos prévios à licitação se justificam diante dos seus atributos, os quais permitem aferir e avaliar cada um dos impactos potenciais identificados no projeto e sua aferição com o sistema ambiental onde está localizado, sendo os mais importantes para esta pesquisa a magnitude e a importância do impacto.

A magnitude se define em função da diferença entre os valores assumidos pelo parâmetro com e sem o projeto. A importância é a ponderação do grau de significação do impacto em relação à área afetada, como nos ensina Moreira (apud PHILIPPI JR. e ALVES, 2005, p. 230 e 231):

[...] a magnitude do impacto define a grandeza de um impacto em termos absolutos podendo ser definida como a medida de um fator ou parâmetro ambiental, em termos

qualitativos provocados por uma ação. Essa magnitude poderá variar em função da ação do projeto no tempo.

A importância é uma ponderação do grau de significação de um impacto em relação ao fator ambiental afetado em comparação com outros impactos gerados pelo mesmo projeto.

De fato a integração das questões ambientais e sociais na licitação exigem instrumentos de avaliação prévia do dever estatal de preservar o meio ambiente, mas não se esgotam aí. Concluído o procedimento há outro fator a ser avaliado, o atendimento do interesse público com ele pretendido, que já não será mais apurado na licitação, mas na execução do contrato dela originado. Portanto, outra fase administrativa.

As questões ambientais foram sendo introduzidas paulatinamente na Administração Pública, a exemplo da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que regulamenta a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

A Lei nº 12.187/2009 impõe critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais. E, a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que regulamentou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabeleceu critérios objetivos com prioridade nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e, para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

Em que pese a competência da União para legislar sobre licitação, com a edição da Lei nº 12.349/2010, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), editou, no início de 2010, a Instrução Normativa IN nº 01.

A Instrução Normativa nº 01/10 estabeleceu a obrigatoriedade de inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços e obras pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Tratam-se de regras de procedimento administrativo e não de materialidade em relação ao cumprimento do regulado pela lei ordinária (Lei nº 12.349/10), o que afasta possível interpretação (restritiva) de invasão de competência para legislar.

No correr dos estudos, com a análise detida do artigo 225 da Constituição Federal vigente, verificamos que a sustentabilidade como vetor de preferência e critérios objetivos a serem observados nas licitações já encontrava respaldo, posto que o referenciado dispositivo dispunha acerca do direito de todos ao meio ambiente híbrido e, do dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo.

Portanto, ainda que timidamente, os critérios relativos à sustentabilidade como vetor de concorrência na elaboração e no desenvolvimento do procedimento licitatório já estavam presentes no ordenamento jurídico, mesmo que houvesse a ausência de uma lei específica, esta não seria impeditivo legal para sua consideração, haja vista a abrangência do texto constitucional.

Além disso, do próprio texto constitucional ainda é possível verificar a obrigatoriedade atribuída aos agentes públicos para levar em conta o aspecto ambiental quando do planejamento, execução e controle de ações administrativas, circunstâncias legislativas esboçadas nos artigos 1º, III e IV, e 3º, I, III e IV c/c artigos 12, VII e 24, XXVII da Lei de Licitações e Contratos.

A imposição de tais critérios nos leva a concluir que não se reveste da discricionariedade que goza o administrador público incluí-los ou não na licitação, ao oposto tem caráter de imposição constitucional e legal em cumprimento aos princípios da eficiência, da economicidade e do meio ambiente equilibrado é, portanto, dever do administrador/gestor público observá-los e cumpri-los na realização da licitação.

Deste modo, a discricionariedade do agente público não está no fato de realizar ou não licitações sustentáveis, ou seja, não se trata de um dever moral, mas de cumprimento à imposição impingida pelo princípio da legalidade e da eficiência decorrentes do Estado de Direito.

E esse dever vai além, pois o princípio da eficiência tem seu conteúdo como elemento balizador da atuação do administrador público, independentemente de estar encartado no texto constitucional.

A obrigatoriedade ora identificada nos permite compreendê-la como elemento do dever constitucional do Estado de proteger o meio ambiente, e por ser assim, suas ações de cumprimento são passíveis de fiscalização e controle, em razão do interesse público que as norteiam.

Com anteriormente mencionado as regras de inclusão de sustentabilidade nos procedimentos de licitação tornaram-na mais complexas, o que via de consequência demanda mais tempo na sua execução, especificamente, o que exige tempo maior na contratação e execução da obra.

Todavia, as alterações nos procedimentos da licitação antecederam grandes eventos esportivos sediados pelo Brasil: a Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, razão pela qual algumas regras foram excepcionadas também em lei específica, de forma que as obras dos espaços esportivos, de adequação e mobilidade urbana pudessem atender o lapso temporal dos calendários dos dois eventos.



As exceções foram editadas na Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para os processos de compras e contratações de serviços neste período, visando minorar a burocracia e o desgaste temporal exigido para o procedimento licitatório. Em especial, o lapso temporal necessário para a realização da modalidade de licitação denominada Concorrência, destinada a aquisições e contratações de grande vulto econômico e que é a principal modalidade para execução de obras.

A Lei nº 12.462/2011 traz relevantes alterações, e sinaliza para os agentes públicos como o Estado deve lidar doravante com a questão ambiental no processo de compras de produtos e contratações de serviços e obras:

Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições:

[...]

IV – projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

[...]

b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

[...]

III – busca da maior vantagem para a Administração Pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

[...]

§1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à:

I – disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II – mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III – utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais;

Aspecto de relevância é a questão da proposta mais vantajosa como critério de aquisição ou contratação e a relação da sustentabilidade com esse aspecto, haja vista que bens e serviços sustentáveis demandam um desembolso maior, razão pela qual a inserção desse critério foi muito criticado, sob o argumento de que divergia do conteúdo do princípio da economicidade, o que não se sustentou, pelo fato de que o eventual aumento imediato do preço

do produto e serviços pode ser compensado, a médio e longo prazo, pela minoração dos danos ambientais.

Esse entendimento é sustentado por Marçal (apud COSTA, 2012):

O critério de seleção da melhor alternativa não é sempre a maior vantagem econômica. Deve-se examinar se a busca pela maior vantagem não colocará em riscos outros valores, de hierarquia superior. Se a solução economicamente mais vantajosa puser em risco a integridade de vidas humanas, o Estado deverá optar por alternativa. Estará obrigado a escolher via mais onerosa economicamente, mas adequada a preservar a integridade dos indivíduos.

Entretanto não se pode levar em consideração somente a vantagem econômica, em razão do comando constitucional que determina a preservação do meio ambiente e a implementação pela Administração Pública de instrumentos que possam garantir que haverá o efetivo cumprimento desta ordem (até porque sendo um dever, o cumprimento é consequência).

Ademais, a sua inobservância está sujeita à apuração, seja pela prática de ações, ou pelas omissões atentatórias ao meio ambiente. Por esta razão, as exigências inseridas nas especificações técnicas das obras a serem realizadas pela Administração Pública devem levar em consideração o aspecto ambiental.

Dos estudos até aqui manejados o dever estatal de proteção do meio ambiente se encontra intrínseco à realização de uma licitação sustentável, e para que haja o seu efetivo cumprimento o projeto básico deve ser elaborado com as especificações definidas de forma objetiva quanto aos materiais e equipamentos que serão utilizados nas obras, observado o que dispõe o artigo 12 da Lei nº 8.666/93 e a IN nº 1/2010-Secretaria de Logística e Informação.

Além disso devemos considerar também a verificação e exigência dos licenciamentos ambientais vinculados, com avaliação da sua legalidade e exequibilidade durante a execução da licitação, segundo Costa (2012, p. 12 e 13): a qualificação técnica dos profissionais que elaboram o projeto básico; a qualificação e competência dos técnicos que subscrevem as licenças a serem concedidas; a elaboração de croquis que especifiquem as formas de desprezo dos dejetos da obra e do lixo que será produzido com a implementação da utilidade da obra após sua conclusão e, por fim a análise e avaliação do impacto ambiental durante a obra e pós construção, com apresentação de medidas prévias e posteriores de minoração dos danos ambientais causados, em especial ao meio ambiente do entorno da obra e sua população.

E isso é possível de verificação em razão do princípio da vinculação ao edital inerente à licitação, posto que o edital ao ser elaborado deve estar convergente às regras que regulam as atividades administrativas públicas e também obedecer ao disposto no artigo 225 da Constituição Federal e mais, cumprindo o disposto na Súmula 177 do TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Assim, percebe-se que a inclusão da variável ambiental nos instrumentos convocatórios, deve ser feita de forma que os critérios sustentáveis sejam objetivamente definidos e passíveis de verificação e, que além de atender não só as regras que regulam o procedimento licitatório, a preservação do meio ambiente, possam ainda alcançar as dimensões (econômica, ecológica, cultural, geográfica e tecnológica) inerentes ao desenvolvimento sustentável, cumprindo assim, inicialmente, o Estado o seu dever constitucional de proteger o meio ambiente na execução de obras de construção ou reforma no âmbito da Administração Pública.

### 3.4 EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS DE OBRAS

Após a licitação a Administração Pública celebra o contrato público, que em nosso estudo limita-se à contratação de particular para execução de obras de construção e reforma dos espaços destinados à implementação de ações ou serviços públicos.

A celebração, execução e fiscalização dos contratos públicos de obra, na presente pesquisa pode ser considerada como duas fases seguintes à licitação, esta no item anterior, considerada como um instrumento prévio de avaliação do dever constitucional do Estado de proteger o meio ambiente; aquelas por sua vez complementam a segunda, em havendo a celebração do instrumento contratual, que pode não ocorrer por várias circunstâncias que não faz parte do nosso objeto de pesquisa.

A celebração do instrumento contratual para contratação de obras é regida também pela regra geral da licitação, a Lei nº 8.666/93 que trata em capitulação específica acerca das formalidades da contratação, que não vamos referenciar em razão das regras a serem encartadas no instrumento contratual estarem vinculadas pelo princípio da vinculação ao edital, aos projetos básico e executivo, encartados no prévio procedimento licitatório.

A fase de execução contratual já passa a merecer maior atenção, pois nesta fase dar-se-á o cumprimento das regras gerais e de ordem ambiental a serem observadas nas ações de edificação, pois se no seu curso não forem cumpridas podem gerar a suspensão do empreendimento e prejudicar sobremaneira o atendimento do interesse público nela inserido.

Dessa feita, nasce a fase fiscalizadora intrínseca à atividade administrativa e com fundamento nos princípios do controle e da autotutela, em especial quando relacionada à execução dos contratos que celebra com o particular, nos termos dos artigos 67 e 73, I, a, b da Lei nº 8.666/93:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I – em se tratando de obras e serviços:

- a) provisoriamente, pelo responsável pelo seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;
- b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei.

Da leitura dos dispositivos acima transcritos pode-se perceber que a Administração Pública no exercício do seu poder fiscalizador deverá se acerrar de técnicos que possam efetivamente acompanhar e fiscalizar a execução do contrato celebrado, no qual tem vinculado a si o Projeto Básico, o Projeto Executivo e o instrumento convocatório/Edital, nos quais têm inscritos o objeto licitado e a sua destinação, sendo também de competência deste técnico fiscalizar a empresa contratada para verificação de que ela mantém as mesmas condições de regularidade do período da licitação e da contratação.

Para tanto, é necessário que este profissional disponha de capacidade técnica para fiscalizar o instrumento contratual de obra ou serviços de engenharia, de forma que possa oferecer ao gestor público informações técnicas concretas, pois a boa execução do contrato é também dever do gestor, como preceitua a Súmula 260 do Tribunal de Contas da União:

É dever do gestor exigir a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

É oportuno esclarecer a distinção entre fiscal e gestor do contrato, à vista da compreensão dos deveres administrativos inerentes a cada um desses atores, como nos ensina Torres e Dotti (2012, p. 306):

A fiscalização é atividade de controle e inspeção sistemática do objeto contratado pela Administração, com a finalidade de examinar ou verificar se a sua execução obedece às especificações, ao projeto, aos prazos estabelecidos e demais obrigações previstas no contrato.

Em resumo, é o acompanhamento cotidiano do contrato em seu local de execução, com o fim de certificar-se a Administração de que se executa o que se contratou, nem mais, nem menos. Tal é o papel que se espera do fiscal.

O gestor do contrato é a autoridade superior que o fiscal remeterá as decisões e providências que ultrapassarem a sua competência. Cabe-lhe gerenciar o contrato e decidir sobre eventuais e possíveis alterações das condições avençadas. Ao gestor, e apenas a ele, caberá a responsabilidade pela tomada das decisões gerenciais reativas à execução do contrato e seus aditamentos.

Ao fiscal do contrato cabe o acompanhamento efetivo do cumprimento do objeto licitado (obra ou serviços de engenharia) e, ao gestor a Administração e gerência do instrumento contratual, observando as informações oferecidas pelo fiscal quanto ao atendimento pelo contratado das cláusulas contratuais e as especificações inscritas nos documentos vinculados ao instrumento contratual (Projeto Básico, Projeto Executivo e ART).

Como dito pelos autores citados a “fiscalização é atividade de controle e inspeção sistemática”, ações que exigem que a Administração conceda ao fiscal condições para exercê-las de forma a satisfazer aos princípios da eficiência e da eficácia, emergindo assim atribuições que lhe são específicas, dentre elas a elaboração de inventários detalhados evidenciando o estágio das obras (inclusive com registro fotográfico), especificando as situações de início e término, as substituições, a responsabilidade técnica e as condições do contratado (que até ao final da obra podem sofrer significativas alterações).

Das atribuições do fiscal do contrato verifica-se que ele oferece elementos tanto para o gestor do contrato como para as ações de auditoria, seja prévia ou mesmo comissiva, pois é a partir dos documentos emitidos por ele que é possível a verificação da adequação e regularidade da obra nos termos constantes no instrumento contratual e nos demais documentos a este afetos.

E mais, é também a partir destas atribuições que a responsabilidade do fiscal do contrato é aferida e a sua extensão na apuração da responsabilidade da Administração no exercício do controle externo executado pelos Tribunais de Contas, ainda, que não resulte dano ao erário, ainda assim responderá, conforme já decidiu o Tribunal de Contas da União:

3. A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que

poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92.<sup>5</sup>

As ações de fiscalização do contrato pela sua natureza são prévias à efetiva conclusão da obra, o que poderia ensejar a atuação da Auditoria, que poderia atuar de forma preventiva auxiliando o técnico (fiscal do contrato) ou a comissão. Isto porque a fiscalização executada pela Administração ocorre durante a execução da obra, ficando os atos de responsabilidade do fiscal do contrato registrados em documento específico, tanto antes da entrega definitiva do objeto licitado como, após.

A Auditoria poderia auxiliá-lo nas verificações de ordem técnica, ambiental e administrativa, daí a possibilidade dessa Auditoria ocorrer de forma periódica, ao tempo em que as medições das obras forem ocorrendo.

Deste modo, as irregularidades ou inconsistências poderiam ser corrigidas, mediante ato administrativo ordinatório, ou ainda, fundamentar a suspensão da execução do contrato ou mesmo a sua rescisão por culpa do contratado pela inadequação de produtos ou mão de obra divergente do estabelecido nos documentos vinculados ao instrumento contratual, em especial, aos requisitos ambientais neles exigidos.

Essas fases se mostram como mais um instrumento de avaliação do dever estatal de proteção ao meio ambiente, pois é durante a celebração, execução e fiscalização que se fazem os estudos apurativos daquilo que foi cumprido ou não pelo estabelecido na fase da licitação, inscrito nos Projetos Básico e Executivo.

---

<sup>5</sup> Acórdão nº 859/2006- Plenário, rel. Minº Marcos Vinícius Villaça, Processo nº 010.848/2003-6.

#### **4 O IMPACTO AMBIENTAL E O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Não é possível avançar na pesquisa relativa ao estudo da auditoria ambiental como instrumento de efetivação do dever estatal de proteção ao meio ambiente sem tratarmos da questão relacionada ao impacto ambiental.

Em especial porque nossos estudos foram limitados à apreciação do tema quanto às obras públicas executadas pelo Estado para implementação de políticas públicas que possam satisfazer ao interesse público, sem, contudo, comprometer a higidez do meio ambiente como direito fundamental atrelado também aquele interesse.

Importante destacar que o estudo do impacto ambiental, com a nova legislação que regulamenta a licitação sustentável, tornou-se requisito indispensável à elaboração do Projeto Básico, documento indissociável da elaboração do instrumento convocatório da licitação, conforme previsto no inciso VII, do artigo 12 de Lei nº 8.666/93.

De início a importância da definição de impacto ambiental, extraída do artigo 1º da Resolução nº 01/86-CONAMA:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Embora já conceituado no capítulo anterior, para melhor fixação e direcionamento da pesquisa, trouxemos o conceito de impacto ambiental de Dieffy (apud PHILIPPI JR. e ALVES, 2005, p. 230) o qual sedimenta a relação entre o impacto ambiental e o sistema de licenciamento:

Impacto ambiental pode ser visto como parte de uma relação de causa e efeito. Do ponto de vista analítico, o impacto ambiental pode ser considerado como a diferença entre as condições ambientais que existiram com a implantação de um projeto e as condições ambientais que existiram sem essa ação.

Todavia, Barbieri (2007, p. 289), o conceitua como a alteração do meio ambiente físico em decorrência da ação humana:

Entende-se por impacto ambiental qualquer mudança no ambiente natural e social decorrente de uma atividade ou de um empreendimento proposto. Mesmo considerando que mudanças podem ocorrer por causas naturais, as que interessam aqui são resultantes de ações humanas. A palavra *impacto* refere-se, portanto, às alterações no meio ambiente físico, biótico e social decorrentes de atividades humanas em andamento ou propostas.

A importância da definição reside no fato de que as expressões “qualquer alteração das propriedades (...)” ou “qualquer mudança no ambiente (...)” já nos permite compreender que toda obra produz, ainda que, mínimo, impacto ambiental e, este por sua vez efeitos, sejam eles negativos ou positivos, como nos ensina Barbieri (2007, p. 289):

Os impactos podem gerar efeitos negativos e positivos. Quando se fala em impactos ambientais decorrentes das ações humanas, há uma tendência em associá-los apenas aos efeitos negativos sobre os elementos do ambiente natural e social, pois a degradação ambiental que nos rodeia é basicamente um resultado indesejável dessas ações. Porém, não se deve esquecer dos impactos positivos, que em última instância são os que conferem sustentabilidade econômica, social e ambiental ao empreendimento ou atividade.

Como o trabalho trata de obras públicas, a afirmativa acima nos leva à conclusão de que o Poder Público deve antes de, realizar o procedimento licitatório proceder aos estudos de viabilidade da edificação. Estes estudos têm por objetivo eleger o empreendimento que melhor



responderá ao programa de necessidades sociais, posto que elaborado sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico.

Os estudos de viabilidade convergem para a avaliação do impacto ambiental do empreendimento e este, por sua vez é instrumento de execução da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pela Lei nº 6.938/81, conforme disposto no artigo 9º, III, *in verbis*:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

...

III - a avaliação de impactos ambientais;

...

Com a edição da Constituição Federal/88, o impacto ambiental passou a ser objeto obrigatório de estudo de viabilidade dos pretensos empreendimentos, sejam eles de ordem pública ou privada passando a exigir o estudo prévio de impacto ambiental como um instrumento de verificação prévia de potencial causa de degradação quando se tratar de obra pública ou privada, previsto no caput do artigo 225, § 1º, inciso IV e no artigo 12, VII da Lei nº 8.666/93, transcritos abaixo:

Art. 225. ...

...

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

...

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

...

VII – impacto ambiental.

Deste modo, o estudo avaliativo da viabilidade no seu primeiro aspecto (aspecto técnico), é relativo às alternativas para a implantação do projeto, até porque a própria Lei de Licitações e Contratos, também considera como requisito da elaboração do Projeto Básico a funcionalidade e a adequação da obra ao interesse público, previsão do artigo 12, II: “funcionalidade e adequação ao interesse público”.

Ainda vinculado a este estudo prévio foi então inserida a avaliação ambiental, que se concretiza com a análise do impacto ambiental do empreendimento, avaliando a perfeita adequação da obra com o meio ambiente.

Há ainda outro estudo indissociado do impacto ambiental, que é a análise socioeconômica, esta alcança o exame das melhorias e possíveis malefícios advindos da implantação da obra.

É nesta fase que se faz a avaliação do custo de cada possível alternativa, calculada de acordo com a NBR 12.721/1993 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Sendo

assim um instrumento para estimar o orçamento e por consequência, a dotação orçamentária necessária para suportar a despesa, também requisitos vinculados à execução da Política Nacional do Meio Ambiente e à elaboração do Projeto Básico vinculado à licitação.

Os estudos se concluem com a apreciação da compatibilidade entre os recursos disponíveis e as necessidades da população do município/estado, com a escolha da alternativa e especificação das demandas que serão atendidas com a execução da obra, elementos que constituem o Relatório de Viabilidade.

Porém, se do Relatório de Viabilidade resultar a compatibilidade do empreendimento público às necessidades da população e aos recursos naturais, segue para a Avaliação de Impactos Ambientais, cuja regulamentação consta na Lei nº 6.938/81, sendo o seu principal instrumento o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA, com previsão contida no art. 225, § 1º, IV e na Resolução nº 01/86-CONAMA.

#### 4.1 O IMPACTO AMBIENTAL. EXIGÊNCIA NORMATIVA CONSTITUCIONAL PARA O SEU ESTUDO

Os estudos voltados ao impacto ambiental tornaram-se exigíveis antes mesmo da edição da Constituição Federal/88.

Em 1972, durante a elaboração do projeto da hidrelétrica de Sobradino, o Banco Mundial exigiu a elaboração de um estudo de impacto ambiental para aprovar seu financiamento. E a partir deste momento, as demais agências de fomento e desenvolvimento internacional, BID, Bird, Unido e PNUD passaram a exigí-lo para concessão de financiamentos econômicos para projetos de grande porte. No entanto, a exigência em nada contribuiu para evitar a degradação ambiental, por ausência de uma legislação específica e da manifestação da opinião pública, segundo Barbieri (2007, p. 296).

Com a edição do Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que de forma geral o estudo prévio de impacto ambiental tornou-se exigência para as indústrias instaladas ou que iam se instalar, exigindo que fossem apresentadas no respectivo estudo medidas de prevenção ou correção relativas aos “prejuízos da poluição” e a “correção da contaminação do meio ambiente”, art. 1º do pré falado decreto.

Posteriormente, com a edição do Decreto nº 76.389, de 3 de outubro de 1975, que regulamentou o Decreto-Lei nº 1.413/75, vimos nascer o normativo pioneiro no desenvolvimento do conceito de poluição, não tratado em normativos anteriores, porém, não faz exigência explícita do estudo prévio de impacto ambiental, conforme estabelecido no seu artigo 1º:

Art. 1º. Para as finalidades do presente Decreto, considera-se poluição industrial qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio-ambiente, causadas por qualquer forma de energia ou de substância, sólida, líquida ou gasosa, ou combinação de elementos despejados pelas indústrias, em níveis capazes, direta ou indiretamente, de:

I - prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - criar condições adversas às atividades sociais e econômicas;

III - ocasionar danos relevantes à flora, à fauna e a outros recursos naturais

O normativo acima, embora não exigisse o estudo prévio de impacto ambiental, estabeleceu critérios de ordem ambiental a serem observados para concessão de financiamentos para atividades poluidoras, especialmente pelos órgãos públicos financiadores, conforme o seu artigo 2º:

Art. 2º. Os órgãos e entidades gestores de incentivos governamentais, notadamente o CDI, a SUDENE, SUDAM e bancos oficiais, considerarão explicitamente, na análise de Projetos, as diferentes formas de implementar política preventiva em relação à poluição industrial, para evitar agravamento da situação nas áreas críticas, seja no aspecto de localização de novos empreendimentos, seja a escolha do processo, seja quando a exigência de mecanismo de controle ou processos antipolutivos, nos projetos aprovados.

A regulamentação tem duas finalidades, uma destinada à fixação de critérios para concessão de financiamentos quando se tratar de atividade poluidora e, a outra, justificar a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, criada pelo Decreto nº 73.030 de 30 de outubro de 1973, que tinha competência para estabelecer os padrões gerais de qualidade ambiental, mas estes ainda não tinham especificação legal, conforme previsto em seu art. 4º, parágrafo único:

Art. 4º. Os Estados e Municípios, no limite das respectivas competências, poderão estabelecer condições para o funcionamento das empresas, inclusive quanto à prevenção ou correção da poluição industrial e da contaminação do meio-ambiente, respeitados os critérios, normas e padrões fixados pelo Governo Federal.

Parágrafo único. Observar-se-á sempre, no âmbito dos diferentes níveis de Governo, a orientação de tratamento progressivo das situações existentes, estabelecendo-se prazos razoáveis para as adaptações a serem feitas e, quando for o caso, proporcionado alternativa de nova localização com apoio do setor público.

Dos dispositivos acima citados e transcritos podemos perceber que o estudo prévio de impacto ambiental estava direcionado mais às ações das indústrias, consideradas naquele período como maiores causadoras da degradação ambiental, por isso, era normatizado de forma geral e com aplicação limitada às atividades industriais.

E isso ficou ainda mais claro com a edição da Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, cujo conteúdo foi regulamentar as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, exigindo estudos prévios especiais de avaliação de impacto, porém sem definições ou critérios, conforme o disposto nos §§ 2º e 3º, do artigo 10 da lei, *in verbis*:

Art. 10. Caberá aos Governos Estaduais, observado o disposto nesta Lei e em outras normas legais em vigor:

...

§ 2º Caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de polos petroquímicos, cloro químicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

§ 3º Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior, será precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada.

Foi com a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que o Estudo de Impacto Ambiental aparece pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro com caráter de obrigatoriedade e indispensabilidade, pois instrumento dessa política e, qualificado como requisito indispensável à aquisição do licenciamento ambiental, tanto para entes públicos como privados (art. 9º, III).

Mas foi com a entrada da Resolução nº 01/86-CONAMA que houve o estabelecimento dos critérios básicos e as diretrizes para o uso e a implementação do estudo prévio de impacto ambiental, enumerando em seu artigo 2º as atividades que dependerão da elaboração do referido estudo e do relatório de impacto ambiental (RIMA) para fins de licenciamento ambiental das organizações ou ações que possam causar modificações no ambiente.

A Constituição Federal/88 deu importante atenção ao estudo prévio de impacto ambiental, conforme o art. 225, § 1º, IV, já transcrito anteriormente, o qual não se resume somente a uma avaliação, vai além, procura identificar soluções alternativas e medidas de prevenção, controle e compensação para os impactos inevitáveis.

Segundo Granziera (2014, p. 410), a Constituição Federal/88:

Estabeleceu, entre as competências do poder público, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a exigência, “*na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade*”. (destaques do original)

A Resolução nº 237/97-CONAMA, a exemplo da Resolução nº 01/86-CONAMA, estabeleceu de forma exemplificativa os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental

e, via de consequência, para recebê-lo estão é imprescindível a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental como requisito material a ser atendido.

Com a regulamentação acima e por força constitucional, entendemos que o estudo prévio de impacto ambiental é uma das formas de estudos ambientais previstas na Resolução nº 237/97-CONAMA, pois inserido no âmbito da localização, instalação, operação, ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídios para a análise da licença requerida.<sup>6</sup>

Como o seu conteúdo é de diagnóstico, pois voltado para estudos e avaliação, com resultado a ser publicado, pode ser considerado como um dos instrumentos de concretização de dois dos princípios norteadores do Direito Ambiental, o da prevenção e o da precaução. Nosso entendimento converge ao de Oliveira (2012), que o considera como um “instrumento de materialização do princípio da prevenção e até mesmo do da precaução”.

Há ainda, a imposição de uma conscientização prévia da humanidade quanto à preservação e conservação do meio ambiente, trata-se de uma conscientização ecológica no sentido de que o meio ambiente é patrimônio coletivo, fato que impede que os recursos naturais sejam dispostos livremente, sob pena de evitar que as futuras gerações não usufruam dele.

A consciência ambiental passa pela necessária alteração da concepção individual acerca do meio ambiente para voltar-se à social e, por consequência, houve uma revisão das ações entre o homem, a natureza, a sociedade e o meio ambiente.

E foi por esta conscientização social que o estudo prévio de impacto ambiental passou a ter maior valoração, pois essa conscientização é intrínseca a esse instrumento de gestão ambiental e foi inequivocamente concebida pelo princípio da prevenção, como nos ensina Costa (2014, P. 42,43):

O princípio da prevenção, o mais importante dos princípios de Direito Ambiental, se traduz em uma orientação de adoção das medidas necessárias a fim de evitar o dano ambiental, reduzindo-se ou eliminando as suas causas, sendo imprescindível para a proteção do patrimônio ambiental que, em diversas situações, não admite reparação, sendo incluído por esse motivo na Política Nacional do Meio Ambiente.

Reafirmado pela sua incorporação na Constituição Federal de 1988, após aparecer pela primeira vez na Lei nº 6.938/81, necessita de que se conheça o bem ambiental a ser preservado e o empreendimento a ser executado, para avaliação correta e minuciosa da possibilidade de dano, mas somente poderá ser concretizado com a atuação de toda a sociedade em conjunto com o Poder Público e, para isso, temos que contar também com a educação ambiental para levar ao cidadão, pessoa física ou jurídica, o conhecimento necessário à conscientização e criação de uma mentalidade de proteção do meio ambiente e de desenvolvimento sustentável, em reconhecimento a esta afirmação é que verificamos a criação da Política Nacional de Educação Ambiental, criada na tentativa de atingir a esse objetivo.

---

<sup>6</sup> Resolução CONAMA nº 237, art. 1º, III.

Considera-se como “materialização” por se tratar de um documento técnico de ampla e complexa elaboração, pois para Granziera (2014, p. 412), “não se limita ao exame das consequências de determinado empreendimento sobre o meio físico e biótico do local de implantação”.

Trata-se de um instrumento que possui estabelecido pela Resolução nº 01/86-CONAMA atividades técnicas básicas a serem observadas, dentre elas a elaboração do diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, a análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas, a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos negativos e positivos.

Dentre essas atividades técnicas, Barbieri (2007, p. 300) nos chama atenção para a primeira delas, a elaboração do diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, haja vista que se trata da região geográfica que sofrerá os impactos e seu estudo reflete nas demais atividades técnicas do EPIA:

Delimitar a área de influência geográfica não é tarefa fácil, em virtude das inúmeras e complexas interações entre os componentes dos meios físico, biológico e socioeconômico. A natureza da atividade ou empreendimento pode impor dificuldades adicionais a essa tarefa. Por exemplo, uma fábrica que irá exportar para diversos países acabará gerando algum tipo de impacto nesses países, bem como naqueles de onde serão extraídos seus insumos. (...) A área de influência do projeto deve compreender apenas a região que poderá sofrer uma degradação significativa, tendo como limite mínimo a bacia hidrográfica, considerando os elementos físicos, biológicos e sociais.

Em que pese já concretamente e constitucionalmente regulamentado, o Estado Prévio de Impacto Ambiental, em 1992 teve mais uma vez a sua obrigatoriedade rediscutida na Conferência das Nações Unidas, conhecida como Rio-92, sendo reafirmada em princípio específico constante na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, encerrando a dúvida quanto à sua exigência no ordenamento jurídico vigente, conforme estabelecido no princípio 17:

O Estudo de Impacto Ambiental, compreendido como instrumento nacional, deve ser levado a efeito nos casos de atividades propostas, que apresentem o risco de ter efeitos nocivos importantes sobre o meio ambiente e que dependam da decisão de autoridade nacional competente.

Para dar efetividade ao cumprimento normativo que exige o Estudo Prévio de Impacto Ambiental como avaliação inicial dos riscos e condições ambientais para os empreendimentos, a legislação anterior à Constituição Federal trouxe em dispositivo específico rol das atividades que se presumem causadoras de significativas degradações, o qual foi estabelecido no artigo 2º da Resolução nº 01/86-CONAMA.

Esse dispositivo tem sido objeto de críticas por parte dos empreendedores, segundo Barbieri (2007, p. 299), sob o argumento de “que os órgãos governamentais podem exigir a realização de EIA para qualquer empreendimento ou atividade”. Mas não é isso, continua ele, “o EIA deve ser utilizado para os projetos que, pelo seu vulto e pela incerteza quanto aos seus possíveis impactos, exigem um estudo especial, mais detalhado e conseqüentemente, mais demorado”.

O art. 3º, *caput* e parágrafo único da Resolução nº 01/86-CONAMA, afasta de plano as críticas suscitadas pelos empreendedores, haja vista que incumbiu ao órgão ambiental licenciador o estabelecimento do tipo de EPIA para os empreendimentos que não se enquadram nas atividades previstas no art. 2º do mesmo diploma legal, sendo aquele compatível com o processo de licenciamento.

De fato o rol não poderia ser taxativo, considerando não só o ano da edição da Resolução nº 01/1986, mas também em razão da evolução e desenvolvimento tecnológico e científico, onde se verifica o nascedouro constante de novos produtos, empreendimentos empresariais e econômicos, a implementação contínua de políticas públicas envolvendo construção, reforma e adaptação de espaços físicos, o que certamente causam degradação ambiental, por exemplo, os incineradores de lixo residencial.

A finalidade precípua do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, segundo Granziera (2014, p. 413), “é apresentar com clareza as características do projeto para servir de apoio à decisão quanto ao licenciamento da atividade” e, por isso deve atender aos princípios e à legislação vigente.

O artigo 5º da Resolução nº 01/86-CONAMA, estabeleceu as diretrizes para elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, de forma que ele pudesse alcançar finalidade precípua, dentre elas: atender a legislação e os princípios de ordem ambiental vigentes, contemplar todas as alternativas tecnológicas de localização e confrontá-las com a possibilidade da não execução do projeto, identificar todos os impactos ambientais gerados na fase de implantação do projeto, definir a área de influência e considerar os planos e programas governamentais compatíveis.

A sua elaboração compreende quatro etapas as quais trazemos ao estudo para melhor compreensão da abrangência do seu conteúdo de acordo com as diretrizes acima indicadas: 1ª Etapa, obtenção de informações; 2ª Etapa, elaboração de estudos ambientais por equipe técnica multidisciplinar, voltados ao diagnóstico ambiental, análises dos impactos ambientais, definição de medidas mitigadoras, elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento; 3ª Etapa, apreciação dos trabalhos da equipe multidisciplinar pelo órgão ambiental competente; 4ª Etapa, discussão e aprovação dos estudos ambientais pelo órgão

responsável (licenciamento ambiental). De responsabilidade do órgão competente para expedir a licença ambiental, que vai discutir e aprovar o EPIA.<sup>7</sup>

Já os estudos técnicos necessários à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental observaram as diretrizes previstas no artigo 6º da Resolução nº 01/1986-CONAMA, que também os estabeleceu: o diagnóstico ambiental da área de influência (análise física, ecológica e econômica); análise dos impactos ambientais positivos e negativos do projeto e de suas alternativas (efeitos a curto, médio e longo prazo, mediatos e imediatos, benefícios sociais e seus ônus); definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos; elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (impactos negativos e positivos), indicando fatores e parâmetros a serem considerados e as ações de duração contínua para verificação dos efeitos e análise das condições e possibilidades de mitigação ou recomposição dos danos efetivamente causados.

Com a elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, observada as diretrizes, etapas e os estudos, é produzido o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, nos termos do artigo 9º da Resolução nº 01/1986-CONAMA, cujo conteúdo de natureza informativa nos leva a concluir que por este relatório que se materializa o princípio da informação ambiental, Barbieri (2007, p. 302, 303) esclarece, incluindo a possibilidade de não publicação dele:

O RIMA deve expressar todos esses trabalhos de modo conclusivo, trazendo uma avaliação valorativa que identifique se o projeto é ou não nocivo ao meio ambiente e em que grau. Deve incluir também medidas mitigadoras dos impactos negativos, programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos e recomendações quanto às alternativas mais favoráveis.

O princípio da publicidade plena admite restrição para os casos que contenham sigilo industrial, cabendo ao proponente do projeto ou empreendedor demonstrar a necessidade de resguardar tal sigilo. Trata-se de uma providência necessária para impedir que o proponente sonegue informações importantes para o EIA/RIMA sob a alegação de sigilo industrial.

É importante destacar que o EPIA/RIMA prescindem de uma equipe multidisciplinar para sua elaboração, o que lhe dá o caráter de transdisciplinaridade, haja vista que são necessários técnicos de várias áreas na sua elaboração dado aos aspectos que os compõem nos termos do art. 3º da Resolução nº 01/1986, como anteriormente mencionado, como nos ensina Pires (2014, p. 49):

Determina tal inciso a necessidade de efetuar uma completa descrição dos recursos ambientais em todas as suas interações, a fim de que fique efetivamente caracterizada a situação real da área antes da implantação do empreendimento, mas também para que sejam considerados os meios físico, biológico e os ecossistemas naturais, bem como o meio sócio econômico, o que para tanto haverá necessidade de que diversos profissionais de áreas específicas trabalhem em conjunto, como por exemplo:

---

<sup>7</sup> BARBIERI, José Carlos. Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos. 2.ed.atual. e ampl.- São Paulo: Saraiva, 2007.



geólogos, biólogos, zootecnistas, engenheiros florestais, etc., para que se possa ter um estudo com as informações na profundidade necessária à uma correta avaliação e uma possível concessão do licenciamento.

A edição da Resolução nº 237/97-CONAMA, revogou parcialmente a Resolução nº 01/86. O art. 11 da primeira alterou totalmente o art. 3º da segunda, mas não retirou o caráter multidisciplinar da equipe de elaboração do EPIA pré estabelecido no art. 3º revogado. Ao oposto, consolidou a necessidade dessa transdisciplinaridade anteriormente existente, imprimindo mais independência aos técnicos e maior imparcialidade na análise de fatores determinantes para a efetividade dos estudos, conforme transcrição do dispositivo revogador:

Art. 11. Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

Considerando que o EPIA/RIMA são instrumentos necessários à obtenção das licenças ambientais, é impossível ao Poder Público pretender executar uma obra sem que eles sejam elaborados e, para isso devem ser elaborados logo após a apresentação dos estudos de viabilidade, que precedem a elaboração do projeto básico.

E aqui encontramos outra qualificadora do EPIA/RIMA como instrumento indispensável à contratação de obras pública, pois se ele antecede e se vincula ao projeto básico, imediatamente será instrumento do edital da licitação, e que deverá ser atendido nos termos da Lei nº 12.349/2010, que alterou a Lei nº 8.666/93 e pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Portanto, diante dos normativos até aqui estudados, não há dúvida de que o EPIA/RIMA são instrumentos de materialização mais do princípio da prevenção que da precaução e, dirigido ao Poder Público não só quando este age como órgão licenciador, mas também, na qualidade de empreendedor quando executa obras públicas destinadas ao atendimento de suas políticas públicas e atividades administrativas.

Entretanto, nossa conclusão diverge em parte do entendimento de Lima (FONSECA e CAMARGO, 2012, p. 126, 127), que assevera ser a norma inscrita no inciso IV, § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, direcionada ao Poder Público como órgão de controle e não quando for empreendedor, pois atribui ao dispositivo constitucional a qualidade de norma de eficácia plena restringível e de exigência vazia, revestido de referencial teórico e não prático:

De outro lado, a norma que prevê a exigência do EPIA/RIMA não se dirige ao particular, mas, ao inverso, à Administração Pública. A constituição não diz: “aquele que instalar empreendimento de significativo impacto ambiental estará adstrito a

promover estudo prévio de impacto ambiental, na forma da lei”. Ao contrário, o texto afirma que o Poder Público está obrigado a exigir o estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade de significativo impacto ambiental. A ideia de tornar limitada a eficácia de um comando constitucional que prevê a imposição direta de obrigação a particular é exatamente frear o ímpeto autoritário do Estado, ao passo que, a ideia de entender plena a eficácia de norma constitucional que dirige ao Estado em si uma obrigação é torná-lo mais eficiente.

No caso específico, há ainda mais uma razão para que a norma que prevê a exigência de EIA/RIMA tenha eficácia plena restringível. É que o estudo e sua exigência constitui-se na aplicação direta do princípio da prevenção, um dos mais importantes princípios do ordenamento jurídico ambiental, o qual preconiza exatamente o conhecimento dos riscos e perigos emanados do exercício de determinada atividade (LEITE, 2004, p. 72).

Assim, pelos motivos lançados, não resta outra conclusão de que a regra do §1º, inc. IV, do art. 225 da Constituição Federal se trata claramente de norma de eficácia plena restringível.

Assim, discussão sobre se a Licença Ambiental autorizadora de instalação de atividade potencialmente degradadora tem sido precedida de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental pelo empreendedor, em função de exigência, no curso do procedimento licitatório, do Poder Público é absolutamente vazia. É dizer: o dispositivo constitucional, aparte o problema teórico de sua eficácia normativa tem sido amplamente aplicado tanto pelos órgãos de competência licenciatória, quanto reconhecido pelo Poder Judiciário de modo geral.

A Resolução CONAMA 01/1986, anterior, portanto, à ordem constitucional, instituiu critérios para exigibilidade de Estudo de Impacto Ambiental. Sem nem mesmo adentrar no problema da legitimidade do seu poder normativo exorbitante, é oportuno advertir que em alguns casos estes critérios postos não foram recepcionados pela Constituição de 1988. Um exemplo emblemático refere-se ao inc. XV do seu art. 2º, que prevê a realização de Estudo de Impacto Ambiental para empreendimentos urbanísticos com área de impacto superior a 100 ha. Desde que se interprete que o Poder Público poderá exigir EIA/RIMA em empreendimentos urbanísticos com área de impacto inferior a 100 há, uma vez constatada a potencialidade de significativa degradação ambiental, é de se respeitar a sua validade. Entretanto, se se considerar que os parâmetros indicados na referida resolução constituem *restrições* à norma constitucional, nenhuma outra conclusão razoável se apresentará, senão a de que a Resolução 01/1986 do CONAMA foi extirpada do ordenamento jurídico quando do início da vigência da carta constitucional de 1988.

Discorda-se do autor na atribuição do dispositivo constitucional à “qualidade de norma de eficácia plena restringível e de exigência vazia, revestido de referencial teórico e não prático”, porque a regra contida no inciso IV, do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal/88, não tem natureza de norma de eficácia plena restringível, mas de eficácia contida e não integral, segundo a classificação de Silva (apud SALEME, 2011, p. 66):

**Normas constitucionais de eficácia contida (direta, imediata, mas não integral)** – Incidem imediatamente e produzem – ou podem produzir – os efeitos jurídicos desejados. Contudo, há previsão de meios capazes de “manter sua eficácia em certos limites”. Destarte, conquanto se pareçam com aquelas (são de aplicabilidade imediata) sob o aspecto da aplicabilidade, delas se distanciam pela possibilidade de contenção de sua eficácia, mediante legislação futura ou outros meios; e, se assemelham às de eficácia limitada pela possibilidade de regulamentação legislativa. (grifos do autor)

Ademais, não é restringida em razão da Resolução nº 01/86-CONAMA ser anterior à edição da Constituição Federal, haja vista que foi parcialmente revogada pela Resolução nº 237/97-CONAMA, que é posterior. E em ambas o rol de atividades consideradas como degradantes não é taxativo, mas exemplificativo, e a atuação do IBAMA quanto ao licenciamento é supletiva.

Considerando o direcionamento do nosso trabalho às obras públicas, entende-se que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental exigido pela Constituição Federal é de eficácia plena, porque como anteriormente já demonstrado, toda obra pública ou particular, ainda que mínimo, causa impacto ambiental, seja durante ou após a sua execução.

E isso se comprova por uma das diretrizes do EPIA destinada à elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem gerados.

Nosso entendimento é de que o dispositivo constitucional tem natureza de norma de eficácia plena imediata, sedimentado na lição de Silva (apud SALEME, 2011, p.66), que as considera como aquelas que: “desde a sua entrada em vigor no texto constitucional, produzem todos os efeitos essenciais, ou tenha a possibilidade de produzi-los, porque o constituinte criou normatividade suficiente para que isso ocorresse”, portanto, não precisa de complemento para sua aplicação.

Diante da consideração de Silva, isso fica perceptível pela leitura do inciso IV, do § 1º art. 225 da Constituição Federal, que impôs direito de acesso ao meio ambiente saudável, ao mesmo tempo em que determinou deveres à coletividade e ao Poder Público de preservar o meio ambiente tanto para a presente geração como para as futuras, inclusive determinando os instrumentos utilizáveis para cumprimento deste dever que, assim como o direito aqui tutelado é também indisponível, pois não pode ser delegado a outrem.

#### 4.2 O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AS OBRAS PÚBLICAS

Considerando os impactos ambientais já em grande escala alertados em outros estudos, as raras condições, circunstâncias de irreversibilidade e dificuldade de reparação dos danos muitas vezes causados ao meio ambiente, o sistema de licenciamento ambiental nasce como uma forma administrativa e preventiva instrumentalizada de contenção de práticas lesivas ao meio ambiente.

Essa instrumentalização se faz pela concessão de licenças – com fundamento no Direito Constitucional e Administrativo, sendo este último mais adequado ao desenvolvimento do presente trabalho.

No âmbito da gestão ambiental, o sistema de licenciamento é um dos mais importantes instrumentos em razão da sua composição, haja vista que as atividades econômicas se vinculam ao meio ambiente pela sustentabilidade, por isso a sua importância.

O conceito de licenciamento ambiental está estabelecido no art. 1º, I da Resolução nº 237/97-CONAMA:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Na lição de Granziera (2014, p. 420) é “instrumento de análise dos empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente degradadores ou poluidores à luz da necessidade de proteção do ambiente, de acordo com a lei”.

Para Fiorillo (2010, p. 205): “licenciamento ambiental, por sua vez, é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental”.

O sistema de licenciamento ambiental tem seu fundamento inicial na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio/92, pois se vincula em maior grau ao princípio da precaução estabelecido no princípio 15:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.<sup>8</sup>

É a partir do conceito estabelecido pela Resolução nº 237/97 e a sua vinculação ao princípio da precaução é que podemos compreender a função do licenciamento ambiental como um procedimento voltado ao controle do desenvolvimento econômico, a partir da apreciação de estudos previamente estabelecidos relativos às atividades que envolvem o uso de recursos naturais, indicam poluição e degradação ambiental e, também apresentam medidas mitigadoras e compensatórias para minoração dos impactos identificados.

---

<sup>8</sup> Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio/92, Princípio 15.

A sua função, segundo Granziera (2014, p. 421), “não é inviabilizar a implantação do empreendimento”. A sua função precípua “é a de buscar todos os meios possíveis para essa implantação, a menos que os riscos de danos evidenciem a falta de segurança quanto aos efeitos desse empreendimento no futuro”, segundo o disposto no art. 10 da Lei nº 6.938/81.

O licenciamento ambiental tem natureza administrativa, como conceituado por Fiorillo (2005), pois decorre do poder de polícia, e por isso se fundamenta também nos princípios da prevenção e da supremacia do interesse público sobre o particular, o que o torna um instrumento de controle e de restrição da atividade humana com reflexos nas atividades econômicas, por isso também fundamentado no princípio do desenvolvimento sustentável, segundo Granziera (2014, p. 422).

A concretização do licenciamento como medida de controle, ocorre com a expedição de uma autorização formal, atendidos aos requisitos legais exigidos para o exercício de determinada atividade, denominada licença.

Para Mendonça (2007, p. 56), “a licença é considerada como uma técnica administrativa voltada à limitação do exercício do conteúdo de direitos subjetivos”. Tem natureza de autorização sob condições impostas ao particular que o sujeitam a atender, para que este possa exercer determinada atividade constituída de direitos que se sujeitam à prévia autorização por imposição legal.

Essa conceituação pode ser direcionada para o licenciamento ambiental, pois sugere um ato administrativo de compatibilização da atividade a ser desenvolvida pelo particular (interesse parcial) com os demais interesses sociais da coletividade, por esta razão verifica-se que para a tutela do meio ambiente o legislador da matéria valeu-se de muitos instrumentos do Direito Administrativo.

Isso fica muito claro quando estudamos a composição do licenciamento ambiental, cujo fundamento está inscrito na Lei nº 6.938/81, no Decreto nº 99.274/90 e na Resolução nº 237/97-CONAMA, e tem como objetivo formal, singular e concreto conter a prática de ações que possam degradar o meio ambiente. O seu conteúdo tem natureza obrigacional voltado à Administração e ao destinatário do licenciamento, o que sustenta a definição da licença ambiental como ato administrativo, segundo Mendonça (2007, p. 57):

Enquanto ato administrativo, a licença qualifica-se como ato jurídico típico, previsto em lei como figura hábil ao alcance de determinados fins de interesse público. Corresponde a uma manifestação de vontade da Administração que produz efeitos jurídicos assinalados em lei como próprios ao alcance de interesses qualificados da sociedade postos sob gestão e controle estatais.

Quando se faz referência à licença como instrumento de contenção de práticas lesivas ao meio ambiente, estamos diante de outra característica da licença. Ainda que tenha eficácia declaratória, é intrínseco à sua expedição o conteúdo do poder de polícia

exercido pela Administração Pública, pois tem caráter limitador repressivo ou preventivo, em consequência da aplicabilidade de normas já tipificadas.

Por isso pode-se compreender a licença ambiental como um instrumento não só de controle dos empreendimentos, mas, de forma preventiva, de planejamento, em razão da sua essência em compatibilizar de forma positiva a iniciativa do particular com os programas e políticas de governo que possam envolver questões de ordem ambiental, especialmente, as que de qualquer modo possam causar degradação ao meio ambiente.

Portanto, a concessão de licença ambiental ao empreendimento só acontecerá se o projeto que apresentar potencial poluidor ou degradação ambiental, cumprir todas as etapas do processo administrativo previsto para o licenciamento.

Isso reafirma nosso entendimento, alhures já manifestado de que trata-se de um procedimento que para ser atendido Pelo Poder Público, na qualidade de empreendedor da obra pública, deve observar seus os requisitos legais a partir da elaboração do Projeto Básico, que não os atendendo pode frustrar a contratação e a implementação de qualquer política pública dependente da construção do empreendimento, p. ex. uma escola, uma unidade de saúde.

É, portanto, importante instrumento de política e proteção do meio ambiente híbrido, como assevera Granziera (2014, p. 410), pois além da sua finalidade de controle, visa ainda à conciliação do desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente (art. 170 CF). Sem, contudo comprometer ou se tornar um impeditivo ao exercício do direito constitucional da liberdade empresarial e do uso da propriedade privada.

A Lei nº 6.938/81 foi o marco para a exigência do prévio licenciamento do empreendimento, recepcionado pela Constituição Federal/88, no art. 225, § 1º, V, e que não afastou o ente público, enquanto empreendedor da obra pública, dessa obrigatoriedade, nos termos do art. 10 da lei ordinária, *in verbis*:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

O sistema de licenciamento ambiental, nos termos da Resolução nº 237/97-CONAMA, consiste em três etapas: de outorga da licença prévia, outorga da licença de instalação e outorga da licença de operação.

A outorga de licença prévia, está prevista no artigo 8º da Resolução nº 237/97-CONAMA, cuja concessão ocorre na fase de planejamento do empreendimento. A outorga de licença da instalação é precedida da licença prévia e seu conteúdo se constitui da aprovação do projeto executivo após análise da convergência dos planos e programas às medidas de controle

ambiental e demais condicionantes. E, a outorga da licença de operação ou de funcionamento, tem por conteúdo a autorização do empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, pois é concedida após a realização da vistoria e da confirmação do funcionamento dos sistemas de controle ambientais.

O procedimento de forma geral para concessão das licenças está regulado no artigo 10 da Resolução 237/1997, segundo Oliveira (2010, p.108,109), tem as seguintes fases: de definição da documentação necessária; requerimento do interessado; análise dos documentos apresentados pelo interessado; solicitação de esclarecimentos ou complementação instrutória, se houver necessidade; audiência pública, quando couber e esclarecimentos posteriores, se necessários; emissão de parecer técnico e concessão ou não da licença pretendida.

E é na Lei nº 8.666/93 que o sistema de licenciamento ambiental vai buscar muitas definições necessárias para dar um parâmetro nos seus procedimentos, em especial quando fez referência ao Projeto Básico e ao Projeto Executivo<sup>9</sup>, especialmente na fase de concessão da Licença de Instalação.

Em que pese se tratar de um instrumento vinculado a um procedimento de ordem administrativa, o ato de concessão ou indeferimento do pedido de licenciamento pode se revestir de discricionariedade, mesmo sujeito à motivação, não se pode negar as licenças na esfera administrativa têm natureza de autorizações, e por isso e não havendo nenhum impeditivo legal, o administrador pode escolher os critérios o licenciamento, como alerta Granziera (2014, p. 429, 430):

Não há que falar, portanto, no caso das licenças ambientais, em atos essencialmente vinculados, por serem da categoria das licenças, mas em atos que podem ser vinculados, se todos os parâmetros a serem considerados constarem objetivamente das normas. Podem, todavia, ser discricionários, se a própria norma estatuir a possibilidade de escolha pelo administrador, dentre as alternativas, legalmente fixadas.

Existindo possibilidade de discricionariedade, no ato de concessão da licença ambiental pode ocorrer negociação entre a autoridade competente e o empreendedor, pois o licenciamento se dá no âmbito da gestão ambiental e o órgão licenciador pode ter a autorização legal para fazer exigências adicionais visando à compatibilização do empreendimento com os planos e programas em vigor, no que se refere à proteção ambiental.

Pelas etapas e pelas licenças que compõem o sistema de licenciamento ambiental, ainda que este tenha natureza de controle das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a licença ambiental tem natureza administrativa, porém, mais próxima da autorização, em razão das suas características serem do direito ambiental.

---

<sup>9</sup> Lei 8.666/93, art. 6º, IX, X.

Neste capítulo não trataremos da competência para emissão da licença ambiental, nos limitando a indicar aqui a sua previsão, de forma geral, na Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que revogou o art. 10 da Lei nº 6.938/81 e, estabeleceu a cooperação supletiva entre os entes federados<sup>10</sup>, deixando os Estados de serem os entes prioritários na atividade de licenciamento ambiental, o que trataremos no subitem seguinte de maneira mais específica.

Da pesquisa até aqui desenvolvida verificamos que o EPIA/RIMA são instrumentos de gestão ambiental que contribuem sobremaneira para o sistema de licenciamento ambiental, pois se destinam a orientar, informar e fundamentar a decisão administrativa, ato vinculado à concessão das licenças ambientais.

Além disso, ambos se vinculam aos princípios da prevenção e da precaução, o EPIA/RIMA com a indicação das medidas mitigadoras e o licenciamento ambiental, com o controle das ações degradantes, executado dentre outras formas pelo estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e, de normas relativas ao manejo dos recursos naturais, sendo ambos pontos de destaque na contribuição do Poder Público para o desenvolvimento sustentável.

E é com os estudos sobre a elaboração do EPIA/RIMA e da execução do sistema de licenciamento ambiental, que vislumbramos indícios do nexo de causalidade entre a tramitação do processo de concessão das licenças ambientais e a aplicação da Auditoria Ambiental, como um possível programa de acompanhamento e monitoramento, posterior à concessão da licença, como veremos mais adiante.

#### 4.3 O DEVER DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS PÚBLICAS

Em razão da discussão relativa a quem compete licenciar ambientalmente a obra pública, se o particular (contratado) ou o poder público (contratante), desenvolvemos o presente estudo limitado às regras aplicadas no Estado do Amazonas para concessão do licenciamento de obras públicas.

---

<sup>10</sup> Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.



Como tratado no subitem anterior, o licenciamento ambiental é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente com fundamento no artigo 225, § 1º, V da Constituição Federal, na Lei nº 6.938/81 e na Resolução nº 237/97-CONAMA, de forma geral.

Especificamente, como instrumento de política ambiental no estado do Amazonas, está regulado por duas leis: a Lei nº 1.352/82 e a Lei nº 3.785/12. É esta última que atribuiu ao Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM competência para exigir o licenciamento ambiental no Estado, observadas as definições das atividades potencialmente poluidoras inscritas nas Resoluções nº 001/86 e nº 237/97-CONAMA, bem como no Decreto Estadual nº 10.028/87 e na Lei Estadual nº 3.785/12.

Em cumprimento ao disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal e aos princípios da legalidade e igualdade de concorrência, a Administração Pública somente pode, ressalvados os casos previstos em lei, proceder à contratação de pessoa jurídica para execução de obra pública mediante licitação, nos termos da Lei nº 8.666/93 com as alterações posteriores.

Para melhor compreensão do tema, importante definir obra pública que, segundo Brandão (2012, p. 147) é:

Toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta. Execução direta é a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios. A execução indireta, por sua vez, é a que o órgão ou entidade contrata com terceiro para a realização da obra.

Em que pese as licenças ambientais sejam expedidas pelos órgãos públicos competentes, não exime a Administração Pública, no planejamento e na execução das suas obras de também obedecerem à normatização imposta para concessão do licenciamento ambiental.

Todavia a questão é quem deve proceder ao licenciamento, o ente público contratante ou o particular a ser contratado. Para dissipar essa questão é necessário considerar a própria natureza do sistema de licenciamento que é *intuitu personae*, administrativa e vinculada e que concede uma autorização formal, a licença, para que o empreendimento possa ser construído, reformado, recuperado ou ampliado, o que só acontecerá se o requisitante atender aos requisitos legais, mesmo que ele seja o Poder Público, o mesmo que, igualmente, controla o sistema, mas em outra esfera administrativa.

Deste modo, ainda que a obra seja executada de forma indireta, ou seja, por contratação pelo Poder Público de terceiros para sua execução, o licenciamento ambiental deve ser obtido pelo órgão que licitou a obra pelo fato de que o sistema de licenciamento está vinculado ao desempenho da atividade empresarial, neste caso, ao ente público com interesse na edificação do empreendimento pela necessidade de alguma política pública que dele necessita para ser

executada. Daí porque não compete ao contratado, em seu nome proceder ao pedido de licenciamento em favor do Poder Público.

Ao Poder Público cabe requerer, providenciar, atender todas as diligências do sistema de licenciamento para obter as licenças necessárias à regular execução da obra e, fiscalizar o contratado.

Isso implica que o contratado, por sua vez, deve apresentar e manter durante a execução do contrato atualizados os documentos de habilitação, o que inclui as licenças ambientais relativas às suas atividades empresárias, posto que, nos termos do artigo 67 da Lei nº 8.666/93 cabe à Administração fiscalizar a execução do contrato, o que impescinde da regular situação de habilitação, cadastro e qualificação técnica.

A obtenção da licença prévia antes da licitação é importante porque reside na possibilidade de, caso o Projeto Básico seja concluído sem a devida licença, o órgão ambiental, quando finalmente consultado, manifestar-se pela inviabilidade ambiental da obra.

Se a obra for considerada inviável, haverá prejuízo administrativo para o gestor público, uma vez que aquela obra não licenciada estava prevista em Plano de Governo como implementação ou expansão de uma política pública (saúde, educação, saneamento), com metas e com destinação de recursos diretos ou indiretos.

Assim a obtenção da licença prévia é consequência da correta elaboração dos projetos básico e executivo, os quais devem contemplar todas as medidas mitigadoras exigidas pelo órgão ambiental, para a sua concessão e os posteriores licenciamentos de natureza ambiental, como alerta Granziera (2014, p. 424, 425):

A LP refere-se a uma fase anterior a qualquer ato material em relação ao empreendimento. Existe um projeto e um local pretendido para sua implantação. Nesse passo deve ser analisado o empreendimento à luz dos planos municipais, estaduais ou federais de uso comum do solo. Após a emissão da LP, a critério do órgão licenciador, estabelece-se uma série de requisitos a serem observados pelo empreendedor e cujo cumprimento será fiscalizado quando das fases de licenciamentos posteriores.

Essas observações são importantes pelo fato das medidas mitigadoras do impacto ambiental influenciarem diretamente na definição precisa do custo do empreendimento, tanto na fase de implementação, como na execução e operação (efeitos posteriores), conforme Rodrigues (2003, p. 26):

Particularmente para as obras públicas com repercussão ambiental o exame da relação custo-benefício é essencial pois, se as perdas ambientais são desconsideradas nessa relação, os resultados podem apontar para a viabilidade de um empreendimento ambientalmente inadequado.

Partindo-se dessa premissa é importante destacar que no estudo de viabilidade do projeto, que antecede a elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, essas questões são tratadas já demonstrando os indícios dos custos, das perdas e dos benefícios, o que dará ao EPIA/RIMA os elementos necessários para avalia-los, sendo, portanto um de seus objetivos principais.

Como o conteúdo do EPIA/RIMA abrange a análise dos impactos ambientais e esses são considerados a partir das causas de degradação ambiental que o empreendimento pode causar, analisamos o art. 3º da Lei nº 6.938/81, que conceitua de forma abstrata, a “degradação ambiental e a poluição”:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

...

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Da leitura do dispositivo verificamos que os conceitos jurídicos são de grande importância, porque é partir deles que serão definidas as atividades passíveis de licenciamento ambiental e as verificações necessárias no empreendimento público dos agentes potenciais de por em risco ou causar danos ao meio ambiente.

É esse o entendimento de Mendonça (BRANDÃO, MENDONÇA e MENEZES, 2007, p. 94):

Em vista do que dispõe tais normas, o conceito jurídico de degradação ambiental é decisivo na definição das atividades passíveis de licenciamento ambiental. A Administração está obrigada a exigir o licenciamento de toda e qualquer atividade que possa resultar degradação, conceituada como “alteração adversa” das características do meio ambiente. O critério de exigibilidade da licença é a potencialidade do empreendimento causar alteração adversa ao meio ambiente.

O legislador nos coloca diante de outra situação jurídica fática, a não especificação das “alterações adversas”, tornando os conceitos de degradação ambiental e poluição empíricos, pois não identificadas na Lei nº 6.938/81 as ações que possam alterar de forma adversa as características do meio ambiente, o que por certo ensejou a edição da Resolução nº 01/86 e, posteriormente a Resolução nº 237/97, com rol exemplificativo dessas ações.

Há de se concordar com Mendonça (BRANDÃO, MENDONÇA e MENEZES, 2007, p. 94), quando ele assevera se tratar de um conceito empírico, indeterminado e de complexa técnica tanto para fins de elaboração do EPIA/RIMA quanto para o licenciamento ambiental:

Todavia, a tarefa não é dotada de precisão matemática, pois no vocábulo “adversa” reside certa complexidade técnica, já que nem sempre será de fácil percepção o que seja adverso em termos de impacto ambiental. Assim sendo, a degradação ambiental trata-se de um conceito relativamente indeterminado, que sugere discricionariedade técnica atenuada.

E essa discricionariedade técnica atenuada pelo autor foi amenizada com a edição da Resolução nº 237/97, nos termos do § 1º do artigo 2º:

Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1;

As atividades com potencial e significativa ação poluente foram especificadas em rol exemplificativo no Anexo I da referida resolução, como já havíamos dito. Todavia, não tem como consubstanciar taxativamente a expressão “alteração adversa”, em razão da evolução dos valores de ordem social, política, econômica e tecnológica, os quais também impedem de se lhes atribuir presunção absoluta de lesividade, mas podem direcionar para a elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Deste modo, em cada caso concreto cabe à Administração discernir o significativo impacto ambiental, considerando-o não só sob o prisma de ordem técnica, mas levando em consideração também os valores sociais, políticos e econômicos presentes e vinculados à execução da obra pública.

Concordamos com Mendonça (BRANDÃO, MENDONÇA e MENEZES, 2007, p. 102), quando ele reconhece que a presunção de lesividade ambiental é relativa, porém, não autoriza a Administração deixar de realizar a verificação concreta imposta pela Constituição Federal:

Assim, é relativa a presunção de lesividade ambiental, jamais autorizando que a Administração deixe de realizar a verificação concreta dos requisitos estabelecidos na Constituição para a exigência e realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental com esteio no cumprimento cego e desabrido do comendo genérico de ato normativo do próprio Poder Executivo.

Por estas razões o Estudo Prévio de Impacto Ambiental tem grande importância no sistema de licenciamento ambiental, pois seja qual for o resultado apontado no Relatório de Impacto Ambiental faz nascer discricionariedade acentuada no ato de conceder ou não o licenciamento para o empreendimento, ainda que este seja, como já vimos um ato administrativo vinculado.

Acerca do assunto pontuam Fiorillo e Rodrigues (BRANDÃO, MENDONÇA e MENEZES, 2007, p. 105):

A discricionariedade na licença ambiental evidencia-se tanto em vista a “exigência e imperatividade de cumprimento de determinados atos deste procedimento, como o EIA/RIMA, acabam por retirar a natureza do ato administrativo vinculado, à medida em que permite que a Administração possua subsídios para não outorgar a licença requerida, mesmo que o empreendedor preencha os requisitos legais, motivando a sua decisão em critérios de potencial impactação do meio ambiente previsto no EIA/RIMA. [...] é uma discricionariedade *sui generis*, pois existe em decorrência da existência da necessidade de se fazer o EIA/RIMA e, mais ainda, a concessão da licença terá em conta a motivação trazida pelo referido estudo e relatório.

Assim, considerando o conteúdo do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o seu resultado lançado no Relatório de Impacto Ambiental, o qual se consolida com sólida fundamentação e tem natureza conclusiva, é capaz de interferir na concessão ou não do licenciamento ambiental pretendido pelo empreendedor.

Por isso, os projetos para construção, reforma ou ampliação de um empreendimento, deverão ser elaborados em três etapas sucessivas: estudo preliminar ou anteprojeto – realizado na fase preliminar à licitação; elaboração do Projeto Básico e Projeto Executivo e; por fim o levantamento de custos. Esses estudos e projetos deverão convergir entre si de forma que apresentem consistência material e atendam às diretrizes gerais do programa de necessidades e do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Portanto, é necessário que, tanto a autoridade, quanto a sociedade possam conhecer os impactos ambientais que ocorrerão nas diversas fases do projeto, isso ocorre com a publicação do Relatório de Impacto Ambiental.

É com a publicação, ou seja, com a divulgação do resultado do EPIA que a coletividade e o Poder Público tomam conhecimento da existência de impactos temporários e reversíveis ou de impactos permanentes e irreversíveis, circunstâncias que serão avaliadas pelo sistema de acompanhamento e monitoramento, ensejando uma interpretação plausível e real dos impactos para somente daí fundamentar a concessão ou não do licenciamento pretendido.

Assim concluímos que cabe ao Poder Público de fato e por determinação legal obter as licenças mencionadas na legislação federal e estadual para os seus empreendimentos, bem como se submeter a todos os procedimentos inseridos no ordenamento jurídico ambiental para obter

o respectivo licenciamento, sob pena de não o fazendo ficar impedido de realizar a obra ou tê-la embargada por ausência de requisito indispensável à sua legalidade.

## **5 A AUDITORIA AMBIENTAL**

### **5.1 O CONCEITO DE AUDITORIA AMBIENTAL**

O conceito adotado de Auditoria Ambiental para o atendimento das finalidades da presente pesquisa é o constante na Resolução nº 306, de 05 de julho de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que não só a conceitua como também estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para sua realização:

Processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria estabelecidos nesta Resolução, e para comunicar os resultados desse processo.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, é órgão consultivo, deliberativo e colegiado, composto por representantes do governo e da sociedade e vinculado ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

A competência do CONAMA, enquanto instrumento do Sistema Nacional do Meio Ambiente é de assessoramento, estudo e promoção de diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente, podendo ainda, deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, segundo a Lei nº 6.938/81.

É importante conhecermos um pouco mais a competência do CONAMA tendo em vista que ele estabelece regras norteadoras para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, formando uma importante “estrutura normativa que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente”, segundo Granziera (2014, p. 112).

Essa competência normativa não é de natureza privativa, como nos ensina Machado (GRANZIERA, 2014, p. 112), por força do art. 24, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que estabelece competência à União para “estabelecer normas – em que incluem os padrões – de caráter geral, a serem suplementadas pelos Estados, na forma prevista no art. 24, § 2º”.

No ano de 2004, esse conceito foi aprimorado e definido no art. 2º, XXIII do Decreto nº 4.136, de 20 de fevereiro de 2004<sup>11</sup>:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são estabelecidas as seguintes definições:

...

XXIII - auditoria ambiental: é o instrumento pelo qual se avalia os sistemas de gestão e controle ambiental em porto organizado, instalação portuária, plataforma e suas instalações de apoio e dutos, a ser realizada por órgão ou setor que não esteja sendo objeto da própria auditoria, ou por terceira parte; e

Na tentativa de esboçar um conceito mais completo, Uhlmann, Cruz e Reske Filho (2008, p. 4) estabelecem que:

A auditoria ambiental constitui uma ferramenta essencial ao processo de mitigação e/ou eliminação dos impactos ambientais negativos causados pelas atividades, produtos e/ou serviços disponibilizados pelas organizações. Através do caráter investigativo, a auditoria ambiental assegura que as medidas de prevenção, recuperação e monitoramento formalizadas pela empresa estejam sendo efetivamente praticadas.

Pode-se inferir, também, que a auditoria ambiental tem a função de verificar se os passivos ambientais estão sendo evidenciados pelas organizações. Essa conduta, permite que investidores e acionistas tenham condições de avaliar o passivo ambiental das organizações a fim de realizarem projeções a longo prazo.

---

<sup>11</sup> Esse decreto dispõe sobre as sanções e regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.

Segundo La Rovere (2011, p. 13):

A Auditoria Ambiental é um instrumento usado por empresas para auxiliá-las a controlar o atendimento das políticas, práticas, procedimentos e/ou requisitos estipulados com o objetivo de evitar a degradação ambiental.

Dos conceitos acima, pode-se extrair que a auditoria ambiental é um dos instrumentos de gestão ambiental que visa uma verificação sistemática dos procedimentos de uma organização, (em nosso estudo do ente público), voltados para a verificação do desempenho ambiental.

É desses conceitos que também se pode encontrar as suas finalidades: garantir o cumprimento das normas ambientais e, resguardar a higidez do meio ambiente para mantê-lo equilibrado para as presentes e futuras gerações.

O conceito de Auditoria Ambiental está se aperfeiçoando a cada dia, em razão das suas técnicas de verificação e acompanhamento de resultados. São esses elementos que a transformam nessa sistematização de estudos e resultados, importantes tanto para organizações privadas como públicas, pela possibilidade deles obterem maior controle e segurança no desempenho ambiental respectivo e prevenir riscos e danos ambientais.

Ela se compõe de métodos sistemáticos e fundamentados em critérios de conformidade e não conformidade, cujos resultados vão apontar para medidas corretivas e de previsão de riscos ambientais, de forma que se estabeleçam limites para a execução de ações que possam comprometer a essencialidade da sobrevivência ou compensar o dano ambiental não evitado.

Há ainda uma conceituação mais específica, de acordo com a sua tipologia e com o sistema de gestão ambiental – SGA, que segue as regras estabelecidas pela International Organization for Standardization – ISO, ou seja o sistema de auditoria ambiental estabelecido pelas regras da ISO 14.000, no Brasil representado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, Sales (2001, p. 62).

Esse repositório de normas será pontualmente abordado em item específico no desenvolvimento desta pesquisa, mais adiante.

## 5.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AUDITORIA AMBIENTAL

A Auditoria Ambiental nasce a partir da sua compreensão como um instrumento de gestão ambiental. Os conceitos a identificam como uma ferramenta de gerenciamento destinada à identificação antecipada de problemas erigidos pelo desenvolvimento econômico e no auxílio



do controle no atendimento de políticas, ações e procedimentos os quais, ocasionalmente, possam causar a degradação do meio ambiente.

As primeiras normas surgiram no final da década de 1970, segundo Sales (2001, p. 27), nos Estados Unidos, em razão da ocorrência de acidentes ambientais de grandes proporções, sendo destaque o ocorrido em 1975, em Hopwell, Virgínia, tendo como causadora a empresa Life Science Product's Kepone, produtora de pesticida, cujo manuseio de produtos químicos por seus funcionários sem os devidos cuidados causou-lhes a contaminação e consequentes problemas de saúde irreversíveis. Realizado o procedimento de auditoria, esta concluiu pelo fechamento da empresa, em razão do alto índice de poluentes encontrados nos produtos.

Foi a partir daí que se verificou uma preocupação coletiva com degradação do meio ambiente e ausência de eficácia das normas que inibissem tal conduta, passando a sociedade a exigir do Poder Público medidas socioeconômicas e de mercado compatíveis com o crescimento e a sustentabilidade do meio ambiente.

Com o acidente em Hopwel acima mencionado a Auditoria Ambiental surge como prática voluntária realizada por algumas grandes corporações que pretendiam o auxílio para o cumprimento do crescente número de leis ambientais que estavam sendo inseridas no ordenamento jurídico dos Estados Unidos, que segundo Gregg (apud SALES, 2001, p. 27)

Existe uma relação entre o desenvolvimento histórico da auditoria ambiental nos Estados Unidos e a cronologia da legislação ambiental americana. [...] Assim, na medida em que o público americano, através do Congresso, exigiu mais e mais leis ambientais, [...] a indústria reagiu através do desenvolvimento da auditoria ambiental como uma forma de gerenciar, organizar e cumprir com a crescente complexidade de requisitos legais.

No continente europeu, a Auditoria Ambiental passou a ser inicialmente regulamentada na Holanda em 1985, em razão das filiais americanas estabelecidas naquele país, sendo, posteriormente, normatizada em empresas do Reino Unido, Noruega e Suécia. Sendo do Reino Unido no ano de 1992, a edição da primeira norma de sistema de gestão ambiental, a BS 7750 (BSI, 1994), baseada na BS 5770 de gestão da qualidade, sendo em seguida regulamentada na França e Espanha, conforme as lições de Sales (2001, p. 80).

A disseminação mundial da Auditoria Ambiental se deu a partir de 1980, com a elaboração de vários programas de gestão ambiental, construídos com políticas e princípios estabelecidos por organizações nacionais e internacionais que endossavam sua prática e, em alguns casos, sugeriam metodologias específicas para sua execução, com o fim único de solucionar os problemas advindos dos desastres ambientais causados pelas indústrias como expõem Phillipi Jr. e Alves (2005, p.864 e 865).

Com o advento do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do Clima, ocorrida em 1997<sup>12</sup>, mais o crescente desenvolvimento da chamada “contabilidade ambiental”, que é a incorporação de aspectos e contingências ambientais das empresas nos balanços financeiros, a Auditoria Ambiental aparece como importante ferramenta de gestão, segundo Moxen e Stracham (apud SALES, 2001, p. 54):

Essa nova tendência tem origem em fatores correlacionados: i) o estágio de maturação atingido por vários programas de auto avaliação e gestão ambiental; ii) o desenvolvimento de vários princípios e códigos de prática ambiental por parte de organizações industriais; iii) a existência de um entendimento geral sobre os conceitos, princípios e procedimentos básicos da auditoria ambiental e das qualificações técnicas necessárias ao seu exercício.

De forma mais balizada, Priznar (apud SALES, 2001, p. 32) a descreve num sistemático processo evolutivo ocorrido nos Estados Unidos que compreende três períodos:

1º período: de 1979 a 1983, chamado de período da renascença, caracterizado pela elaboração do conceito e prática da auditoria restrita à adequação das normas legais e pelo surgimento da primeira entidade de profissionais de auditoria ambiental, a “Environmental Auditing Roundtable”, na qual os profissionais possuíam vastas experiências com áreas afins da auditoria ambiental;

2º período: de 1984 a 1989, período da divergência, onde surgiram várias práticas de avaliações ambientais com diferenças de conceitos e aplicações, sem um padrão definido para cada atividade. Foi nessa época que também surgiu a “due diligence”, que é uma prática de auditoria na qual se avalia as empresas para as transações comerciais, como as fusões e as aquisições.

3º período: de 1990 em diante, período do pensamento “Enlightened”, no qual, a internacionalização da auditoria ambiental e o reconhecimento da profissão de auditor ambiental padronizaram as técnicas e proporcionaram o surgimento de iniciativas legais para sua regulamentação.

A Auditoria Ambiental por significativo período permaneceu vinculada aos procedimentos de certificação da qualidade regulamentada pelo sistema ISO 9000, sendo a Inglaterra o país precursor da certificação da qualidade do sistema de gestão ambiental.

O Sistema de Gestão Ambiental - SGA passou a ser regulamentado pelo sistema ISO 14000, segundo Barbieri (2007, p. 159), no ano de 1991, com a criação da Strategic Advisory Groupon Environment, qualificando a Auditoria Ambiental como uma exigência de mercado, especialmente quando se tratava de exportação de produtos de elevado potencial poluidor destinados aos países desenvolvidos.

---

<sup>12</sup> O Protocolo de Quioto a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto Legislativo nº 144 de 01.05.2002, figura como tratado internacional que tem por objetivo reduzir as emissões de gases-estufa dos países industrializados e garantir um modelo de desenvolvimento limpo aos países em desenvolvimento, prevendo que, entre os anos de 2008 e 2012, haja uma redução de 5,2% em relação aos níveis medidos em 1990.

No Brasil a regulamentação ainda é tímida. No âmbito Federal teve início com a tramitação de dois Projetos de Lei, o de nº 3.160/92 e o de nº 5.539/97, arquivados em 1992. A matéria atualmente está em tramitação ordinária no PL nº 1.254/2003, de autoria do Dep. César Medeiros PT/MG, como item de emenda à Lei nº 6.938/81 - Política Nacional de Meio Ambiente, estando sob apreciação da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania, desde 04 de Agosto de 2004<sup>13</sup>.

Alguns estados e municípios editaram leis que estabelecem a auditoria ambiental obrigatória e periódica, segundo La Rovere (PHILIPPI JR. e ALVES, 2005, p. 881): no Rio de Janeiro a Lei nº 1.898, de 26/11/91; em Minas Gerais, a Lei nº 10.627, de 16/01/92; no Espírito Santo, a Lei nº 4.802, de 02/08/93; em Santos, a Lei nº 790, de 05/11/91 e em Vitória, a Lei nº 3.968, de 15/09/93.

Quanto ao sistema ISO 14000, o Brasil tem participado ativamente no desenvolvimento e implantação da série segundo Sales (2001, p. 120), sendo agente ativo nas negociações através do Grupo de Apoio à Normatização Ambiental – GANA, criado no âmbito da ABNT e constituído por diversos setores da economia brasileira com o apoio de órgãos governamentais, cuja finalidade específica era acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento dos trabalhos de TC 207 da ISO 14000. Este grupo foi extinto, sendo substituído pelo Comitê Brasileiro de Normalização em Gestão Ambiental – CB -38.

Posteriormente, indica Sales (2001, p. 123), em 1992, com a criação do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO), o Brasil instituiu a Comissão Técnica de Certificação Ambiental em 1995; que desenvolveu uma série de normas e procedimentos para a instituição de um Sistema Brasileiro de Certificação Ambiental, cuja estrutura de credenciamento obedece as regras da ISO 14001 e é feito pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO e, atualmente adotou-se as NBR ISO 14010, 14011 e 14012, todas referentes à auditoria ambiental.

No Amazonas, a legislação é ainda escassa quanto ao Sistema de Gestão Ambiental. Na esfera estadual a Constituição Estadual possui normas gerais e, as específicas, inscritas nas seguintes normas: Lei nº 1.532, de 06 de julho de 1982; Lei nº 2.416, de 22 de agosto de 1996; Lei nº 2.713, de 28 de dezembro de 2001 e, Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007. Nenhuma delas trata da Auditoria Ambiental.

---

<sup>13</sup>[www.camara.gov.br/proposicoes.web/fichadetramitacao?idProposicao=119920](http://www.camara.gov.br/proposicoes.web/fichadetramitacao?idProposicao=119920).

Na esfera municipal, em cumprimento à competência inscrita na Lei Orgânica do Município de Manaus, a Auditoria Ambiental se encontra regulamentada pela Lei Municipal nº 605, de 24 de julho de 2011 – Código Ambiental do Município de Manaus.

A criação do Código Ambiental Municipal só contribuiu para a valoração da auditoria ambiental como instrumento de gestão no âmbito municipal destinado às ações de verificação, especificadas no artigo 62 do referido diploma legal. Dentre elas destacamos, o cumprimento de normas federais, estaduais e municipais, o exame da política ambiental do empreendedor, a avaliação dos impactos ambientais, a indicação dos riscos de prováveis acidentes e de emissões contínuas e análise das adotadas para correção de não conformidades legais indicadas em auditorias anteriores.<sup>14</sup>

Outro esclarecimento necessário à compreensão da Auditoria Ambiental é que ela não é um instrumento de gestão destinado unicamente às empresas de natureza privada, mas perfeitamente aplicável aos órgãos e entidades públicas, diante das políticas e ações que executam e a qualidade de gestão que assumem, como pudemos verificar da leitura do art. 62 do Código Ambiental de Manaus.

No presente trabalho, voltado à Auditoria Ambiental como instrumento de efetivação do dever do estado de preservar o meio ambiente, direcionamos os estudos às obras públicas, que diante das suas especificidades e, muitas vezes da urgência na construção deixam de observar critérios importantes.

E a inobservância desses critérios traz como consequência a necessidade de reparos e a demora na conclusão, encarecendo ainda mais o empreendimento e comprometendo a sua utilização no tempo previsto, não atendendo assim de forma efetiva a finalidade para a qual se destina, bem como para a satisfação do interesse público nela manejado para implementação de alguma política pública essencial à coletividade.

### 5.3 A AUDITORIA AMBIENTAL E O DIREITO AMBIENTAL

A Auditoria Ambiental por ter seu objeto ligado às questões ambientais, vincula seu estudo às lições de Direito Ambiental, sem os quais não seria possível e nem haveria razão da sua execução.

Como instrumento de verificação de desempenho ambiental, a Auditoria Ambiental tem suas ações voltadas à avaliação dos níveis efetivos ou potenciais de poluição ou degradação ambiental; cujos conceitos de meio ambiente, conservação, degradação, poluição, recursos

---

<sup>14</sup> Código Ambiental do Município de Manaus, Lei nº 605, de 24 de julho de 2001, com alteração da Lei nº 1.816, de 23 de dezembro de 2013.

naturais, desenvolvimento sustentável, elementos e instrumentos de controle estão regulamentados pelo Direito Ambiental, segundo Philippi Jr e Alves (2005, p. 873).

A matriz normativa do Direito Ambiental, a Constituição Federal/88 lhe dá amplo aspecto de abrangência, porque não limita seu objeto de estudo somente ao ambiente físico ou natural. Abrange os aspectos culturais e artificiais, os quais influenciam na composição e alteração do meio ambiente.

O Direito Ambiental, como já se viu, tem ainda, objeto próprio e princípios específicos que convergem à regulamentação das ações destinadas ao equilíbrio ecológico e à manutenção da qualidade de vida saudável das gerações presentes e futuras.

Para Derani (2002, p. 52), o Direito Ambiental é transformador:

O direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduziu á ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem, o que jamais ocorreu em toda história da humanidade. É um direito que surge para rever e redimensionar os conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais.

Segundo Machado (2009, p. 160), o seu conteúdo é aberto e sistematizador:

O Direito Ambiental é apresentado como uma disciplina de conteúdo aberto, sistematizador, o que torna possível inúmeras abordagens jurídicas (direito constitucional, administrativo, civil, penal, processual, tributário, direito do trabalho, direito internacional) e extrajurídicas (sociologia, economia, política, ecologia, física, química, biologia, geografia, etc), fundamentais em seu processo construtivo.

Diante da amplitude do aspecto do Direito Ambiental asseverado pelos autores acima, a Auditoria Ambiental filia-se aos seus fundamentos, em especial pelo seu conteúdo de caráter sistematizador sustentado por Machado (2010, p. 50), uma vez que ela é pautada em critérios de sustentabilidade, como fundamento das suas atividades de verificação, de forma a dar efetividade ao disposto no inciso V, do artigo 225 da Constituição Federal e se oferecer ao Poder Público como um instrumento efetivo de defesa do meio ambiente.

#### 5.4 PRINCÍPIOS NORTEADORES

Considerando a relação da Auditoria Ambiental com o Direito Ambiental, além dos seus princípios específicos ela também encontra amparo nos princípios que norteiam o Direito Ambiental, conseqüentemente, estabelecendo uma relação transdisciplinar.

Deste modo a relação da Auditoria Ambiental com o princípio do desenvolvimento sustentável é decorrente da Declaração de Estocolmo (1972) e do previsto no artigo 225 da Constituição Federal/88. Todas as ações devem buscar equilíbrio entre o desenvolvimento

social, o crescimento econômico e a preservação ambiental e esses elementos são variáveis verificadas durante a realização dos estudos de auditoria ambiental.

Ao princípio da dignidade da pessoa humana, a vinculação se dá em razão da essência deste princípio, cujo núcleo é o bem-estar de todos como valores supremos de uma sociedade, considerando aqui direitos individuais e coletivos, o que enseja a tutela desses direitos não só de forma comissiva, como preventiva. E por esta segunda forma a auditoria ambiental aparece como ferramenta de verificação das variáveis nos processos e programas de acompanhamento e monitoramento executados pelo Poder Público.

Esse é o entendimento, Guerra Filho (2003, p.320) ao afirmar que “o respeito à dignidade humana requer o respeito do ser humano como indivíduo, participe de diversas coletividades, inclusive aquela maior, enquanto espécie planetária, natural e social.”

Com o princípio da ordem econômica em face dos bens ambientais, a Auditoria Ambiental se vincula em razão da sua finalidade acompanhar os resultados das ações implementadas envolvendo as verificações quanto ao desenvolvimento sustentável e apuração dos passivos ambientais.

Por isso nos ensina Paiano (2006, p. 12), “é necessário que se faça uma análise conjunta dos dispositivos constitucionais expressos nos artigos 3º, 170 e 225, de modo que eles possam existir de forma harmônica, que haja uma conciliação entre eles”, para que os resultados da Auditoria Ambiental possam contribuir para o desenvolvimento nacional previsto no inciso II do art. 3º; possa dar efetividade à proteção ambiental prevista no inciso Vi do art. 170 e seja realmente um instrumento de defesa do meio ambiente no cumprimento do dever do Poder Público em preservá-lo.

A interpretação de Grau (2008, p.252) é nesse sentido:

O princípio da *defesa do meio ambiente* conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da *garantia do desenvolvimento* e do *pleno emprego*. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar *a todos existência digna*. Nutre também, ademais, os ditames da *justiça social*. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, *caput*.

Deste modo, as atividades econômicas que violarem a defesa do meio ambiente estarão em desconformidade com o que está inscrito na Constituição Federal, ou seja, deixarão de cumprir um de seus fundamentos ao contrariar a base da ordem econômica constitucional.

Há, ainda, o princípio da solidariedade intergeracional, decorrente do conceito de desenvolvimento sustentável extraído do Relatório de Brundtland e recepcionado pelo artigo 225 da Constituição Federal/88. Trata-se de um princípio protetor do acesso às gerações presentes e futuras ao meio ambiente híbrido, e um dos objetivos da auditoria ambiental é a conservação do meio ambiente.

Importante ainda, referenciar o princípio da função socioambiental da propriedade, uma vez que o uso da propriedade urbana ou rural deverá atender a função socioambiental, cujos critérios estão inscritos no artigo 182, §2º (propriedade urbana) e 186 (propriedade rural), ambos da Constituição Federal. Portanto os aspectos econômico, ambiental e social são considerados como as variáveis das verificações desenvolvidas pela auditoria ambiental.

A gestão pública voltada para a defesa e preservação do meio ambiente está fundamentada no princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal, também extraído da Declaração de Estocolmo de 1972 e inserido na Constituição Federal no artigo 225, estando sua instrumentalização disposta no §1º do referido dispositivo citado, como um dever. A auditoria se mostra aqui como uma ferramenta de controle dando efetividade ao dever de preservação do meio ambiente incumbido ao Poder Público.

Mas dois princípios se destacam na relação da Auditoria Ambiental com Direito Ambiental, os princípios da prevenção e da precaução.

O princípio da prevenção tem sua aplicação destinada ao risco conhecido, ou seja, o risco identificado pelas pesquisas, dados e informações ambientais de eventos que já ocorreram, cujos efeitos e consequências são de conhecimento geral. Os instrumentos de prevenção regidos por este princípio são o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA e o RIMA – Relatório de Impacto Ambiental, que serão utilizados nas verificações de auditoria.

Trata-se de um princípio de destaque no âmbito do Direito Ambiental, em razão das premissas que o revestem e podem ser inseridas nos programas de auditoria ambiental, segundo Machado (2010, 140):

1. identificação e inventário das espécies de animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição;
2. identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico;
3. planejamento ambiental e econômico integrados;
4. ordenamento territorial ambiental para a valorização de áreas de acordo com a sua aptidão;
5. estudo de impacto ambiental.

[...] sem informação organizada não há prevenção, mesmo porque a prevenção não é estática, deve sempre se atualizar para que possa influenciar a formulação de novas políticas ambientais, ações de empreendedores e atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Judiciário.

Deste modo, a prevenção é uma forma de impedimento da superveniência de danos ao meio ambiente mediante ações apropriadas.

Com o princípio da precaução, também extraído da Declaração de Estocolmo, inscrito na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 2008, e na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, a relação decorre dos resultados constantes do relatório de auditoria como consolidação de

informações produzidas e organizadas para a construção de políticas de minimização dos impactos ambientais e avaliação do passivo ambiental.

Com relação ao princípio do poluidor pagador, também inscrito no artigo 225 da Constituição Federal e na Declaração da Rio/92, sua aplicação tem dupla função: evitar a ocorrência do dano ambiental e, se ocorrido, a reparação deste, ou seja, é a incidência do regime jurídico da responsabilidade civil objetiva, prevista no artigo 14, §1º da Lei nº 6.938/81. Por esta razão pode ser monitorada pelas ações de auditoria, quando se tratar de prevenção dos riscos de uma possível ação degradante.

Com o princípio do usuário pagador, cuja previsão está na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, é por este princípio que se reconhece a necessidade de valoração econômica dos recursos naturais e, a consequente cobrança pela sua utilização, considerando o meio ambiente como patrimônio coletivo e finito. Essa valoração pode ser acompanhada desde a elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental até a elaboração do relatório de auditoria.

O princípio da informação ambiental se concretiza como o direito de acesso da população às informações sobre todos os procedimentos, públicos ou privados de interferência no meio ambiente, qualidade dos bens ambientais, realização de obras ou ações dotadas de potencial ou efetivo risco poluidor, se instrumentaliza pelo licenciamento ambiental e pela publicação do relatório de auditoria, quando não pedido seu sigilo.

A relação com o princípio da cooperação entre os povos não poderia ficar adstrito à relação, que se estabelece em razão das relações internacionais, estando inscrito no artigo 4º da Constituição Federal e na Lei nº 9.605/98, destinado ao intercâmbio de informações e procedimentos entre os agentes internacionais e cooperados para o desenvolvimento de propostas que possam solucionar os problemas ambientais contemporâneos e globalizados.

Considerando as políticas de desenvolvimento, a Auditoria Ambiental e o Direito Ambiental também se relacionam pelo princípio da ubiquidade ou variável ambiental oriundo da Declaração Rio-92, pois estão presentes no processo decisório relativo às políticas de desenvolvimentistas e às normas orçamentárias, uma vez que os projetos, as decisões, políticas econômicas e o planejamento não podem prescindir da análise ambiental, que deve ser sempre prévia, sendo a avaliação de impactos ambientais instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, manifestada pelo EPIA/RIMA e que são objeto de verificação pela auditoria ambiental.

É no princípio da participação, igualmente, inscrito na Declaração do Rio/92, que encontramos o estreitamente da relação da Auditoria Ambiental com o Direito Ambiental,



especialmente por ser ele quem consagra a informação destinada a conscientização humana acerca das ações de degradação ambiental.

A Auditoria Ambiental também deve obediência aos cinco princípios do sistema de gestão ambiental – SGA, previsto de forma geral pela NBR ISO 19011, que revogou a NBR ISO 14010, que trata especificamente da auditoria ambiental. Os princípios a serem observados, segundo La Rovere (2011, 07, 08) são: conhecer o que deve ser feito e definir a política ambiental; elaborar um plano de ação para atender as políticas ambientais; assegurar condições para o cumprimento dos objetivos e metas ambientais; realizar avaliações qualitativas periódicas da conformidade da empresa e, revisar e aperfeiçoar a política ambiental da empresa.

Assim concluímos a base principiológica da Auditoria Ambiental, para o desenvolvimento dos itens seguintes da presente pesquisa.

## 5.5 A VINCULAÇÃO NORMATIVA DA AUDITORIA AMBIENTAL AO DIREITO AMBIENTAL – O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

O princípio da participação consagra a efetividade da informação como instrumento de conscientização popular e, por conseguinte, a responsabilidade do Poder Público em viabilizá-la de forma compatível à participação da população nos processos decisórios, conforme previsto no artigo 9º, VII da Lei nº 6.938/81 e na Lei nº 10.650/03.

Foi ainda consagrado como o princípio 10 da Declaração do Rio/92, que dispõe:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere a compensação e reparação de danos.

A Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, também consagra esse princípio materializando-o na Educação Ambiental, que assim como a Auditoria Ambiental, também se volta ao indivíduo e à coletividade na construção de valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências destinadas à conservação do meio ambiente.

As consequências do desenvolvimento efetivo e eficaz de uma política de educação ambiental concreta são positivas, pois, partindo-se dela é possível a redução dos custos

ambientais, a medida em que a coletividade passa a atuar como protetora do meio ambiente; efetivar os princípios da precaução e da prevenção; fixar a ideia de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas; incentivar a realização do princípio da solidariedade, no exato sentido que perceberá que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a todos.

Como nos ensina Sorrentino, Trajber, Mendonça e Ferraro Junior (2005, p. 287, 288):

Cumpra à educação ambiental fomentar processos que impliquem o aumento do poder das maiorias hoje submetidas, de sua capacidade de autogestão e o fortalecimento de sua resistência à dominação capitalista de sua vida (trabalho) e de seus espaços (ambiente).

A educação ambiental, em específico, ao educar para a cidadania, pode construir a possibilidade da ação política, no sentido de contribuir para formar uma coletividade que é responsável pelo mundo que habita.

A educação ambiental nasce como um processo educativo que conduz a um saber ambiental materializado nos valores éticos e nas regras políticas de convívio social e de mercado, que implica a questão distributiva entre benefícios e prejuízos da apropriação e do uso da natureza. Ela deve, portanto, ser direcionada para a cidadania ativa considerando seu sentido de pertencimento e co-responsabilidade que, por meio da ação coletiva e organizada, busca a compreensão e a superação das causas estruturais e conjunturais dos problemas ambientais.

A outra forma de materialização do referenciado princípio é a Auditoria Ambiental, considerada como instrumento de gestão ambiental não exclusivo das empresas privadas, mas executável no âmbito da Administração Pública, vai além de uma análise sistemática de uma atividade produtiva da qual pudesse emergir algum risco potencial de acidente e, em especial em relação às questões ambientais.

Com a implementação de procedimentos regulares de acordo com os tipos de auditoria, passou a ter natureza interativa, com verificação estatística das falhas mais frequentes, transformando-se num procedimento que avalia, identifica e mensura as distorções do processo produtivo (no âmbito privado) ou na implementação de políticas públicas com potencial e significativo impacto ambiental (no âmbito público).

A Auditoria Ambiental passou a ser um processo de aprimoramento contínuo e rotineiro, cujos resultados oferecem recomendações corretivas, para, finalmente, a empresa ou o órgão possam chegar não só ao licenciamento ambiental, mas também à certificação ambiental como demonstração da eficiência e conscientização para a preservação do meio ambiente.

A vinculação da Auditoria Ambiental com o Direito Ambiental pode ser fundamentada a partir da interpretação do artigo 225 da Constituição Federal, ao estabelecer ações protetivas

ao patrimônio ambiental, que resultaram na implementação de políticas públicas e privadas de controle do uso dos recursos extraídos do meio ambiente.

Por conseguinte, o princípio da participação deu à Auditoria Ambiental caráter de mecanismo em evidência como instrumento de gestão, capaz de num único procedimento avaliar, identificar e mensurar as distorções comprometedoras do processo de crescimento sustentável.

A Auditoria Ambiental como instrumento de gestão se praticada com periodicidade oferecerá informações significativas no estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, na avaliação de impactos ambientais, nas ações de licenciamento, na verificação das variáveis ambientais e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, garantindo assim o cumprimento positivo dos incisos I, III e IV da Lei nº 6.938/81.

Essa vinculação disciplinar de áreas distintas do conhecimento nos permite concluir que a transversalidade mostra-se indissociável para o atendimento do bem comum regulado pelo artigo 225 da Constituição Federal, pois a Auditoria Ambiental avalia os procedimentos vinculados à administração de processos produtivos e seus consequentes lucros e prejuízos no âmbito da economia, seja pública ou particular.

Portanto, plenamente utilizável no âmbito do direito ambiental como instrumento de gestão dos recursos naturais, com a mesma finalidade de avaliar os processos produtivos, podendo, inclusive se destinar à avaliação das perdas e recomposição do meio ambiente a partir dos impactos destes processos na cadeia de composição dos recursos naturais.

## 5.6 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

As normas destinadas à regulamentação da Auditoria Ambiental podem ser expedidas pelos três entes federados, pois é concorrente, em razão dos efeitos do art. 225 da Constituição Federal/88 e, desse dispositivo podemos verificar a existência de oferece 03 (três) conjuntos de normas, segundo Sales (2001, p. 179).

O primeiro voltado ao conjunto de direitos e garantias de natureza ambiental, que se estabelece pelo direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e pela garantia de uma sadia qualidade de vida

Esse conjunto se forma pelos direitos de ordem pública e natureza subjetiva, e são, portanto, intransferíveis, inalienáveis e insubstituíveis e por isso, exercitáveis contra quem polui e degrada o meio ambiente.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado inscrito no art. 225 da Constituição Federal se reveste da salubridade e higidez necessárias às condições de sobrevivência e

desenvolvimento saudável, alcançando a população humana, fauna e flora. E a garantia de uma sadia qualidade de vida, tem como fundamento axiológico – a dignidade da pessoa humana.

Esse primeiro conjunto se destina à normatização voltada ao dever comum de preservação, tanto do Poder Público na garantia de condições da incolumidade do meio ambiente, com a elaboração e implementação de políticas públicas nas três esferas do poder de prevenção do meio ambiente e recuperação do ambiente degradado. Como também da coletividade, pela conscientização da necessidade de preservar o meio ambiente saudável para gerações presentes e futuras.

O segundo conjunto de normas que se extrai do art. 225 da Constituição Federal, se compõe dos instrumentos de garantia de efetividade da conservação e preservação do meio ambiente, composto por obrigações impostas ao Poder Público, que se materializam pelas ações de preservação e restauração dos processos ecológicos; por ações de proteção especial a espaços territoriais; ações preventivas – Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e educação ambiental e; ações de controle, comercialização e técnicas de risco.

O terceiro conjunto de normas é composto por determinações particulares, ou seja, regras específicas destinadas a coibir ações degradantes na execução de atividades potencialmente degradadoras e com responsabilização estabelecida, p. ex: ações de exploração de recursos minerais; ações de responsabilização; ações de proteção dos grandes biomas brasileiros; de indisponibilidade das terras devolutas, das áreas arrecadas pelos Estados por ações discriminatórias e de autorização ao funcionamento de usinas nucleares.

Estabelecidos os conjuntos normativos extraídos no artigo 225 da Constituição Federal, importante trazer ao estudo a competência normativa em matéria ambiental atribuídas aos entes federados, nos limites da ordem jurídica constitucional.

De início, identificamos a competência concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal, segundo Freitas (2005, p. 55 a 60), para legislar acerca das questões ambientais, nos termos do artigo 24 da Constituição Federal. É concorrente porque a todos lhes foi conferida competência para editar leis que tenham por objeto regular florestas; caça; pesca; conservação da natureza; defesa do solo e dos recursos naturais; proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico estético, histórico, turístico e paisagístico.

Entretanto, tem-se uma particularidade que reside no fato de que à União compete editar normas de caráter geral (art. 24, §1º da CF) e, aos demais entes normas suplementares, de regulamentação mais específica, observada a realidade de cada um (art. 24, § 2º da CF).

Significa a particularização da norma geral, sem deixar de cumprir a ordem inscrita no *caput* do artigo 24 da Constituição Federal.

E, em caso de inexistência de regra federal, tanto aos estados como aos municípios é possível editar normas para atendimento das suas peculiaridades, mas, resguardada a superveniência da lei federal, que sendo editada, aquelas de ordem geral ficam suspensas se forem da mesma natureza da lei estadual ou distrital (art. 24, §§ 3º e 4º da CF).

Quanto ao município, este não concorre com os Estados e o Distrito Federal para legislar, a sua competência legislativa é comum, com previsão no inciso II, do artigo 30 da Constituição Federal. É também de natureza suplementar às regras editadas pelos Estados e Distrito Federal, de forma a atender suas peculiaridades e no que couber.

Há ainda, a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsão contida no artigo 23 da Constituição Federal e as lições de Freitas (2005, p. 70 a 74). As regras editadas por esta competência tem por objeto a regulamentação de proteger documentos, obras, bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais e sítios arqueológicos; de ações voltadas ao impedimento da evasão, destruição, descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proteção voltada ao meio ambiente no combate à poluição em qualquer de suas formas; preservação da fauna e da flora; registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Estabelecidos os reflexos normativos e competências dos entes federados para legislarem sobre matéria ambiental, fica mais fácil identificar a vinculação da Auditoria Ambiental com o Direito Ambiental, não só pelo princípio da participação tratado anteriormente.

A legislação relativa à regulação da Auditoria Ambiental, tem sua origem, ainda tímida na esfera federal na Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000 e na Resolução nº 306/02 e Resolução nº 381/06, ambas expedidas pelo CONAMA, em vigor. Na esfera estadual, não há regras específicas.

Entretanto, é na esfera municipal, em cumprimento à competência inscrita nos artigos 23 e 30 da Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de Manaus, que a Auditoria Ambiental se encontra regulamentada pela Lei Municipal nº 605, de 24 de julho de 2011 – Código Ambiental do Município de Manaus, como instrumento da política ambiental do município, com qualidade de verificação e com objetivos especificados no artigo 62 do referido diploma legal:

Art. 4º - São instrumentos da política municipal de meio ambiente:

...

VI. Auditoria Ambiental e auto monitoramento;

...

Art. 5º - São os seguintes os conceitos gerais para fins e efeitos deste Código:

...

XX. Auditoria Ambiental: é o desenvolvimento de um processo documentado de inspeção, análise e avaliação sistemática das condições gerais e específicas de funcionamento de atividades ou desenvolvimento de obras, causadores de impacto ambiental;

...

Art. 62 – Para efeitos deste Código, a Auditoria Ambiental decorre tanto da vontade da iniciativa privada quanto por determinação do Poder Público Municipal, com o objetivo de:

...

VIII. analisar as medidas adotadas para a correção de não conformidades legais detectadas em auditorias ambientais anteriores, tendo como objetivo a preservação do meio ambiente e a sadia qualidade de vida.

Dos estudos iniciais verificamos que o Município de Manaus está à frente do Estado, no que se refere ao exercício da competência que lhe cabe quanto à regulação das ações de conservação e preservação do meio ambiente, em especial, em relação a instrumentos de estudos prévios, como ao que se propõe a Auditoria Ambiental, dada a sua vinculação ao Direito Ambiental pelos princípios da prevenção e da participação.

A Auditoria Ambiental como instrumento de política ambiental e sendo sua regulação extraída da competência de entes federados, não se pode negar que a sua execução no âmbito do poder público, pode ser executada não só como atividade de controle, mas de verificação interna, pois se reveste de ato administrativo.

Além dos normativos constitucionais e ordinários a Auditoria Ambiental tem regras específicas estabelecidas pela International Organization for Standardization – ISO, que é uma instituição formada por órgãos internacionais de normalização criada em 1974, nos Estados Unidos, Barbieri (2007, p. 159).

As normas que integram a ISO começaram a ser elaboradas em 1993 de acordo com a área temática de sua atuação. Segundo Barbieri (2007, p. 162), a Auditoria Ambiental foi regulamentada pelas normas ISO 14010:1996 – princípios gerais; ISO 14011:1996 – procedimentos de auditoria; ISO 14012:1996 – critérios de qualificação para auditores ambientais; ISO 19011:2002 – diretrizes para auditorias de sistema de gestão da qualidade e/ou ambiental (substituiu as normas ISO14010, 14011 e 14012) e a ISO 14015 – gestão ambiental – avaliação ambiental de locais e organizações.

Importante destacar aqui que não é qualquer país que faz parte desse sistema fechado de normatização, segundo Moura (2004, p. 62), “é necessário que o país tenha um único

organismo normalizador”, e tendo o Brasil a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) pode, por isso se associar à ISO e utilizar-se das suas normas também.

Da normatização aqui esboçada concluímos que a Auditoria Ambiental é um procedimento administrativo, quando realizada no âmbito do Poder Público, que permite avaliar a sua atuação ambiental e ao mesmo tempo, identificar as áreas ou funções que precisam ser melhoradas de forma a atender satisfatoriamente as medidas mitigadoras constantes no EPIA/RIMA.

### 5.7 CLASSIFICAÇÃO DA AUDITORIA AMBIENTAL.

A classificação da Auditoria Ambiental neste trabalho é importante para identificarmos a sua aplicação, seus objetivos e a forma que melhor se adequa ao acompanhamento das obras públicas.

Importante destacar que a Auditoria Ambiental não se confunde com uma simples avaliação e nem mesmo com uma fiscalização, como nos ensina La Rovere (2011, p. 13):

A auditoria não deve ser confundida com uma simples avaliação. Ela é caracterizada pela independência de seus auditores em relação à unidade que está sendo auditada e por requerer uma detalhada e rigorosa metodologia de aplicação visando avaliar o atendimento a critérios relevantes ao objetivo previsto. Consequentemente, com a obtenção de evidências, torna-se necessário um nível de investigação mais sofisticado, pois apenas a observação e percepção não são suficientes para caracterizar o resultado.

Não se deve confundir auditoria com fiscalização. O auditor identifica se os critérios que estão sendo verificados na auditoria estão sendo adequadamente observados e informa a seu cliente os resultados. Fiscal verifica o cumprimento das leis, normas e regulamentos aplicáveis e notifica os eventuais descumprimentos ao organismo responsável pela aplicação da sanção pertinente.

Como já ficou demonstrado ao longo deste trabalho, a Auditoria Ambiental é um instrumento de gestão ambiental e, pode ser direcionada ao controle, inclusive prévio do atendimento das políticas, práticas, procedimentos e/ou requisitos estipulados para evitar ou mesmo minorar a degradação ambiental.

Por ser um instrumento de gestão ambiental, sua classificação segundo La Rovere (2011, p. 14), é dividida quanto a sua forma, podendo ser pública ou privada, voluntária ou compulsória; quanto ao tipo, que é definida de acordo com o seu objetivo: auditoria de conformidade legal, auditoria de desempenho ambiental, auditoria de sistema de gestão ambiental, auditoria de certificação, auditoria de descomissionamento, auditoria de sítios, auditoria pontual e auditoria de responsabilidade e quanto à execução, que pode ser interna ou externa.

### 5.7.1 Quanto à forma.

A auditoria ambiental pode ser pública ou privada, de acordo com a origem do ente que a realizará. Será pública quando realizada por um órgão público e, privada por uma organização privada.

A auditoria pública se destina à avaliação dos aspectos ambientais das organizações ou das políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos públicos sujeitos ao controle. São estabelecidas por normas jurídicas que ditam os critérios e as formas de sua execução. Para Sales (2001, p. 101), é

utilizada pelas autoridades ambientais no cumprimento de suas políticas e obrigações legais de fomento, fiscalização e implementação de normas e políticas ambientais que um dos principais objetivos desse tipo de auditoria consiste na fiscalização e implementação das normas ambientais por meio do controle, promovido pelas autoridades ambientais, do cumprimento das políticas ambientais e obrigações legais das empresas. As formas possíveis dessa aplicação são variadas e se estendem desde atividades de cunho informativo e educacional destinadas a esclarecer e fomentar a adoção de auditoria até medidas de controle que impõe a sua adoção compulsória, passando por medidas de incentivo indireto.

Já a Auditoria Ambiental Privada, mais voltada às organizações privadas, por isso não faremos maiores considerações, se destina para se ter o conhecimento do nível de adequação quanto às políticas públicas, procedimentos e critérios estabelecidos pelas normas ambientais, para que se identifiquem os problemas e sejam implementadas as ações corretivas e mitigadoras para o bom desempenho ambiental da empresa.

Quando depende da iniciativa de quem irá realizar a Auditoria Ambiental, ela poderá ser voluntária ou compulsória.

A voluntária é de iniciativa da organização que adota uma política de prevenção de impactos ambientais e de preservação do meio ambiente a médio e longo prazo. Tem como objetivo a sua adequação às normas legais ambientais, prevenindo, assim, sanções a serem aplicadas pelos órgãos fiscalizadores, como também, a constatação do passivo ambiental para fusão e aquisição de outras sociedades empresariais. Seu formato é definido entre o empresário e o auditor no âmbito de um sistema de gestão ambiental.

Quando há determinação legal, estamos diante da auditoria compulsória, esta tem natureza impositiva. Enquadrada na categoria de auditoria pública, é utilizada como instrumento de controle pelo poder público que poderá “elaborar um termo de referência, contendo orientações a serem seguidas em casos concretos ou genericamente no procedimento” (MACHADO, 2010, p. 289).

Segundo La Rovere (2011, p. 14):



A auditoria ambiental voluntária ou compulsória é uma investigação documentada, independente e sistemática de fatos, procedimentos, documentos e registros relacionados com o meio ambiente. Ela pode ser usada para atender a objetivos da própria diretoria da empresa ou de clientes, governo, acionistas, investidores, seguradoras, etc., o que definirá seu escopo, critérios de aplicação e resultados. Os procedimentos seguidos em sua aplicação são semelhantes.

E pelas suas características, é a Auditoria Ambiental compulsória que vem crescendo no Brasil, em contraponto à tendência mundial que pelo nível de conscientização ambiental mais utiliza a voluntária.

O crescimento da compulsória no país se verifica a partir da sua normatização, pois os Estados estão promulgando leis que determinam suas diretrizes e que a torna obrigatória, em especial para as empresas com elevado potencial poluidor.

#### 5.7.2 Quanto ao tipo.

A classificação quanto ao tipo se dá em razão do objetivo que a organização pretende a verificação sistemática. La Rovere (2011, p. 14 e 15) apresenta classificação dentre as categorias mais aplicadas, entre elas citamos as mais utilizadas na Administração Pública: auditoria de conformidade legal, que avalia a adequação da empresa quanto à legislação e os regulamentos aplicáveis; auditoria de desempenho ambiental: avalia a conformidade da unidade auditada com a legislação, os regulamentos aplicáveis e indicadores de desempenho ambiental setoriais aplicáveis à unidade; Auditoria de sistema de gestão ambiental: avalia o cumprimento dos princípios estabelecidos no Sistema de Gestão Ambiental (SGA) da empresa e suas adequação e eficácia; Auditoria pontual: destinada a otimizar a gestão dos recursos, a melhorar a eficiência do processo produtivo e, conseqüentemente, minimizar a geração de resíduos, o uso de energia ou de outros insumos.

#### 5.7.3 Quanto à certificação de conformidade de produto, processo ou serviço com uma norma especificada.

A classificação relativa à certificação de conformidade do produto, processo ou serviços é apresentada pela Resolução nº 08/92 do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO e se apresenta em três partes:

A Auditoria de primeira parte é identificada quando a empresa auditada declarar, sob sua exclusiva responsabilidade, que o produto, processo ou serviço está em conformidade com a norma especificada.

Quando for o comprador o avaliador do fornecedor para certificação, termos aí a Auditoria de segunda parte. É o fornecedor quem avalia se o produto, processo, serviço e sistema estão em conformidade com os normativos.

A Auditoria de terceira parte dar-se-á quando uma terceira pessoa, independente das partes envolvidas, é quem garante, por escrito, que a empresa está de acordo com as exigências especificadas para a certificação.

#### 5.7.4 Quanto à execução.

A Auditoria Ambiental também pode ser classificada de acordo com a procedência da equipe auditora, são as chamadas auditorias internas e externas. Para a realização desses tipos de auditoria, as pessoas encarregadas, nomeadas de auditores, devem ter o conhecimento das normas internas das empresas auditadas e da legislação vigente.

A auditoria interna é executada pelos funcionários da própria empresa auditada, cujo cargo é denominado de auditores internos, que geralmente, são formados por pequenos grupos de pessoas independentes de seus departamentos, função ou área auditada e que atuam de forma imparcial e objetiva.

A auditoria externa é a realizada por auditores independentes contratados pela empresa auditada para verificar suas conformidades e não-conformidades entre o que está implantado e o que as normas ambientais exigem.

Para Jund (2006, p. 27, 28), a auditoria interna é uma avaliação independente e de assessoramento e, a externa uma técnica autônoma distinta das técnicas contábeis:

A Auditoria Interna é uma atividade de avaliação independente e de assessoramento da administração, voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência, eficácia dos sistemas de controle, bem como da qualidade do desempenho das áreas, em relação às atribuições e aos planos, às metas, aos objetivos e às políticas definidos para as mesmas.

A Auditoria Externa é uma técnica autônoma entre as técnicas da ciência contábil, razão pela qual tem objeto perfeitamente identificado e definido, sendo esta não apenas único, porém, também múltiplo, baseado em entendimento unanimemente consagrado nos dias de hoje, ou seja, Auditoria Externa ou Independente, a sua qualidade principal é a desvinculação com o órgão auditado. Deve ficar nítido que cada auditor pode limitar ou ampliar o objeto da auditoria, de conformidade com seu entendimento.

A classificação apresentada neste capítulo é importante para a identificação do tipo de Auditoria Ambiental que melhor se adequa a se tornar uma política pública de acompanhamento e controle das obras públicas. E, também, se a sua vinculação seria junto ao controle interno de cada órgão ou se independente a ele. Não consideramos aqui a possibilidade de vincular-se ao

controle externo, haja vista o caráter de fiscalização, atuação e sanção inerente a este controle, o que não se adequaria em razão do caráter preventivo da Auditoria Ambiental que se pretende demonstrar neste trabalho.

E esse caráter preventivo podemos identificar na Auditoria Ambiental Pública, de Conformidade, de Desempenho Ambiental, de Sistema de Gestão Ambiental (caso criado pelo órgão) e na forma Interna.

Isto porque a Auditoria Ambiental é um instrumento capaz de efetuar a análise e a avaliação da variável ambiental, considerando elementos fundamentais das atividades diárias das organizações, p. ex. Secretaria de Obras e a Secretaria de Saúde. A primeira tem finalidade principal de edificar os empreendimentos públicos (construção, reforma, ampliação) e, a segunda, ao sistema de saúde pública, mas para execução de suas políticas também necessita de construir, reformar e ampliar espaços, mas não é o seu fim principal.

A Auditoria Ambiental se implementada, com a análise e avaliação das variáveis ambientais estabelecidas no EPIA/RIMA e no licenciamento ambiental, funcionará como instrumento de gestão ambiental capaz recomendar os ajustes necessários às conformidades e atenuantes dos riscos e danos ambientais na execução das obras necessárias ao atendimento das políticas públicas.

## **6 A AUDITORIA AMBIENTAL E A GESTÃO PÚBLICA**

Para que a relação da Auditoria Ambiental com a Gestão Pública seja positiva, é necessário que os órgãos que compõem a Administração Pública e executem políticas públicas que possam oferecer riscos ou potenciais danos ao meio ambiente tenham em sua estrutura um Sistema de Gestão Ambiental funcionando, o que não se verifica nos dias atuais.

### **6.1 O SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL – SGA**

Como referenciado no capítulo 5, a Auditoria Ambiental é considerada um instrumento de gestão ambiental, cuja finalidade se destina à identificação antecipada de problemas erigidos pelo desenvolvimento econômico.

Destarte, trata-se de uma ferramenta de acompanhamento e verificação sistemática do desempenho ambiental da organização, em nosso estudo, do ente público, compreendendo o controle de atendimento às políticas, às práticas, aos procedimentos ou requisitos estipulados, com o objetivo de evitar a degradação do meio ambiente.

Para tanto, se é instrumento de gestão ambiental, importante trazer ao nosso estudo considerações relativas ao Sistema de Gestão Ambiental.

Inicialmente, para entendermos o Sistema de Gestão Ambiental é necessária a conceituação de gestão ambiental, que segundo Seiffert (2010, p. 54, 55) é construída a partir da integração de quatro elementos; a política ambiental, o planejamento ambiental, o gerenciamento ambiental e o monitoramento ambiental:

Pelo exposto, pode-se perceber que o gerenciamento ambiental na verdade é parte integrante da gestão ambiental, ou seja, gestão ambiental pressupõe uma política ambiental, o planejamento ambiental e o próprio gerenciamento ambiental. Este conceito é aplicável tanto ao processo de gestão ambiental em vários níveis de abrangência: municipal, estadual, regional e nacional (em um contexto macro) quanto ao ambiente organizacional (em um contexto micro).

Cabe inserir no conceito, como um quarto elemento integrante, o monitoramento ambiental, uma vez que todo processo de gestão, independentemente de seu nível de abrangência, deve ser controlado através de um processo de monitoramento sistemático das características atuais da situação problema (diagnóstico), tendo sempre em mente os cenários alternativos mais próximos da situação desejada (prognósticos) em função dos instrumentos de gestão ambiental utilizados em uma dada realidade.

Seifferte vai além do conceito acima, nos dá, inclusive a conceituação de gestão ambiental pública (2010, p. 55), consolidando assim o dever de preservação do meio ambiente pela Administração Pública:

A gestão ambiental na esfera pública é, portanto, dependente da implementação pelo governo de sua política ambiental, mediante a definição de estratégias, ações, investimentos e providências institucionais e jurídicas, com a finalidade de garantir a qualidade do meio ambiente, a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável.

Considerando a finalidade do presente estudo, é conveniente trazer a conceituação dada pela autora acima dos quatro elementos que compõem o conceito de gestão ambiental (p. 55, 177), para melhor identificação da Auditoria Ambiental no Sistema de Gestão Ambiental, vejamos:

1 - *política ambiental*, que é o conjunto de princípios doutrinários que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais no que concerne à regulamentação ou modificação no uso, controle, proteção e conservação do ambiente;

2- o *planejamento ambiental*, que é o estudo prospectivo que visa à adequação do uso, controle e proteção do ambiente às aspirações sociais e/ou governamentais expressas ou formalmente em uma política ambiental, através da coordenação, compatibilização, articulação e implantação de projetos e intervenções estruturais e não estruturais;

3 – o *gerenciamento ambiental*, que é o conjunto de ações destinado a regular o uso, controle, proteção e conservação do meio ambiente, e avaliar a conformidade da situação corrente com os princípios doutrinários estabelecidos pela política ambiental.

O monitoramento nada mais é do que uma alternativa sistemática de controle ambiental. [...] Sua base consiste na fiscalização de empreendimentos quanto ao cumprimento da regulamentação a eles aplicável, a qual, após a fase de concessão da licença de operação, é eminentemente do tipo reativo e visa estabilizar o *status quo* da poluição ambiental.

Segundo Sales (2001, p. 96):

A série de procedimentos, políticas e arranjos organizacionais destinados a dirigir e controlar aspectos ambientais da empresa de forma a atingir e manter metas e níveis de desempenho preestabelecidos.

Estabelecidas as conceituações iniciais, percebemos que um sistema de gestão ambiental requer, segundo Barbieri (2007, p. 153), a formulação de diretrizes, definições de objetivos, coordenações de atividades e a avaliação de resultados, para então dar azo às ações de Auditoria Ambiental, especialmente junto ao Poder Público.

O Sistema de Gestão Ambiental está fundamentado na Lei nº 6.938/81, que regula a Política Nacional do Meio Ambiente, mas foi só a partir dos anos 90, por conta do desenvolvimento dos processos industriais e da busca para satisfazer as necessidades do mercado, passou a ser padronizado.

Em 1992 o Instituto Britânico de Normatização – BSI emitiu a norma BS 7750, Barbieri (2007, p. 159), cujo conteúdo era o estabelecimento de requisitos para o desenvolvimento, implantação e manutenção de Sistemas de Gestão Ambiental nas organizações que visassem garantir o cumprimento de políticas e objetivos ambientais definidos e declarados, destinado a demonstrar aos consumidores, aos órgãos públicos fiscalizadores e aos interessados de uma forma geral o seu desempenho ambiental.

A criação da norma BS 7750 foi inicialmente utilizada de forma voluntária pelas organizações, seu conteúdo era limitado segundo Nahuz (1995 apud GUTBERLET, 1996, p. 81), pois composto basicamente dos seguintes aspectos gerais, os quais citamos:

- Implementação da política ambiental na empresa;
- Avaliação e documentação detalhada do processo industrial com potencial de impacto ambiental e do pessoal envolvido;

- Atendimento às normas e à legislação ambiental;
- Organograma e cronograma para as metas ambientais da empresa;
- Sistema de controle ambiental e monitoramento periódico;
- Definição de critérios para aplicação de auditorias ambientais periódicas;
- Revisão e readaptação constante do sistema de gestão ambiental.

Essa regra embora impusesse as políticas e os objetivos do sistema de gestão ambiental, e ressaltasse a disponibilidade das informações acerca dos efeitos ambientais significativos, não determinava os critérios de desempenho ambiental e nem declarava os aspectos da gestão de saúde ocupacional e nem de segurança.

Em 1993, indica Barbieri (2007, p. 156) a criação do sistema Eco Management and Audit Scheme – EMAS, aprovado pelo Conselho das Comunidades Europeias, mas somente implementado em 1995. Criado inicialmente voltado para as indústrias, pois destinava-se compulsoriamente a avaliar os 58 tipos de indústrias, posteriormente, tornou-se uma atividade voluntária mas claramente voltada para a prevenção da poluição.

O escopo da auditoria previsto no EMAS é mais amplo e, se aplica à gestão de matérias-primas, planejamento de produtos, e desempenho ambiental de terceiros – fornecedores e prestadores de serviços e obras contratados e subcontratados pela empresa auditada, porém, não se adequa à finalidade da auditoria ambiental tratada no presente trabalho.

Em 1991, com a criação do Strategic Advisory Groupon Environment - ASAGE, surge o sistema ISO 14.000, cujas normas técnicas são elaboradas pela International Organization for Standardization, representada no Brasil pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Assim, segundo Sales (2001, p. 62) a Série ISO 14000 tem o objetivo ambicioso de ter alcance global e ser aplicável a qualquer tipo de organização, inclusive as de natureza pública.

Em razão do alcance global das suas normas a série ISO 14.000 especifica diversas linhas de atuação para o Sistema de Gestão Ambiental, como a avaliação do desempenho ambiental, a auditoria ambiental, a avaliação de ciclo de vida e a rotulagem ambiental. E ainda está correlacionada com a série ISO 9.000 (sistema de certificação de qualidade), de modo que os auditores ou os usuários das normas possam ter mais facilidade em manuseá-las.

Mas é no ano de 2002 com a edição da NBR ISO 19011 que trata das diretrizes para auditorias de sistema de gestão da qualidade e/ou ambiental, que substituindo as NBR ISO 10011-1:1993, NBR ISO 10011-2:1993, NBR ISO 10011-3:1993, NBR ISO 14010:1996, NBR ISO 14011:1996 e NBR ISO 14012:1996, especificou a implantação de uma auditoria interna ou externa da empresa, pois orienta sobre os princípios de auditoria, gestão de programas, realização de auditorias de sistema de gestão da qualidade e auditorias de sistema de gestão ambiental, direcionando inclusive os auditores sobre a competência de sua atuação.

Diante da sistematização do Sistema de Gestão Ambiental percebemos que a Auditoria Ambiental, por ser uma atividade que avalia as conformidades ambientais das organizações é sem dúvida, uma das ferramentas essenciais para a execução do SGA.

O Sistema de Gestão Ambiental é também regido por uma base principiológica composta por 5 (cinco) princípios, segundo La Rovere (2011, p. 7):

PRINCÍPIO 1: Conhecer o que deve ser feito; assegurar comprometimento com o SGA e definir a política ambiental.

PRINCÍPIO 2: Elaborar um Plano de Ação para atender aos requisitos da política ambiental.

PRINCÍPIO 3: Assegurar condições para o cumprimento dos Objetivos e Metas Ambientais e implementar as ferramentas de sustentação necessárias.

PRINCÍPIO 4: Realizar avaliações quali-quantitativas periódicas de conformidade ambiental da empresa.

PRINCÍPIO 5: Revisar e aperfeiçoar a política ambiental, os objetivos e metas e as ações implementadas para assegurar a melhoria contínua do desempenho ambiental da empresa.

A importância da Auditoria Ambiental em relação à Gestão Pública fica clara no momento em que percebemos que a maioria dos órgãos públicos, no Estado do Amazonas, ainda não possuem um Sistema de Gestão Ambiental implementado, pois nenhuma norma de criação foi localizada com essa finalidade, exceto os órgãos de fiscalização e licenciamento específicos, como a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro do meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Deste modo a ausência do SGA nos órgãos que compõem a administração direta e indireta, especialmente no estado do Amazonas, evidencia que não há um planejamento adequado e uma verificação eficiente quanto ao atendimento aos impactos ambientais, suas medidas mitigadoras para os impactos negativos e o atendimento dos interesses públicos vinculados à execução de obras públicas, seja de construção, reforma ou ampliação, o que inviabiliza a implantação da Auditoria Ambiental de Conformidade, de Desempenho Ambiental, de Sistema de Gestão Ambiental e na forma Interna.

## 6.2 A AUDITORIA AMBIENTAL E A SUA NATUREZA DE CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

O sistema de controle da Administração Pública consiste no fato de que deve ela agir sempre com legitimidade e nos limites impostos pela legalidade, observando os normativos pertinente a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse público envolvidos.

Portanto, o controle, segundo Meirelles (2013, p. 740), “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão, ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Segundo Guerra (2005, p. 90), controle como entendemos hoje:

É a fiscalização, inspeção, exame, acompanhamento, verificação exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado. Então, controlar é focalizar emitindo um juízo de valor.

Em síntese, controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

O sistema de controle da Administração Pública é composto pelos controles da Administração direta (centralizada), decorrente da subordinação hierárquica e no âmbito da indireta (descentralizada), da vinculação administrativa, nos termos da lei que institui as entidades que a compõem.

Quanto ao órgão que exerce o controle, ele pode ser administrativo, legislativo e judicial. O primeiro, exercido pela própria Administração, decorre dos princípios da hierarquia e autotutela. O segundo, exercido em consonância às competências elencadas nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal, conhecido por “controle político”. E o terceiro, exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, lhe sendo vedada a apreciação do mérito administrativo.

Em relação à localização do controlador, o controle pode ser interno, decorrente do órgão integrante da estrutura da Administração, conhecido por autocontrole. Externo, exercido por um Poder ou órgão distinto da Administração. E, social, executado pelos próprios cidadãos.

Quanto ao momento em que ocorre, pode ser prévio, antes da prática do ato administrativo; concomitante, acompanha simultaneamente a prática do ato e a sua regularidade, tem finalidade saneadora; posterior, destinado à revisão e correção do ato para fins de validade do mesmo.

No que se refere à extensão do ato administrativo, o controle pode ser de legalidade, voltado à verificação do ato nos limites legais; de mérito, verificação da atividade administrativa e o resultado, análise da do atendimento da finalidade a que se destina.



Em relação às fontes, pode ser interno, destinado aos métodos e ações executados dentro de determinado órgão da Administração e o seu resultado e, externo, executado por órgão distinto da Administração, com a finalidade de garantir a plena eficácia da gestão governamental.

Essa classificação é adotada por Guerra (2005, p. 91 a 105), e com a qual compartilhamos, segundo ele o controle pode ser quanto ao órgão – administrativo, legislativo e judicial; quanto à localização do controlador – interno, externo e social; quanto ao momento em que se efetua o controle – prévio, concomitante e posterior; e quanto à extensão do controle – de legalidade e de mérito.

A exposição acerca do sistema de controle da Administração Pública feito acima e pelos estudos até aqui desenvolvidos identificamos que a Auditoria Ambiental, atualmente está vinculada a ele, no exercício do controle externo, em especial pelo Tribunal de Contas da União e dos Estados. Estes ainda se estruturando para executar as ações de auditoragem.

Essa vinculação se deu no ano de 2001, com a edição da Portaria nº 214 do TCU, que aprovou o seu Manual de Auditoria Ambiental, conforme as recomendações da INTOSAI, fundado no descaso do poder público com o meio ambiente, segundo Achkar (2012, p. 15):

Questão que reforça a relevância desta missão institucional conferida às cortes de controle externo é o descaso do poder público para com o meio ambiente. Primeiro ponto que carece de comentário é a fatia do orçamento público destinada as entidades públicas responsáveis pela gestão do patrimônio público ambiental. Checando as leis orçamentárias da União, do estado de Santa Catarina e da cidade de Florianópolis os órgãos de meio ambiente responsáveis, Ibama, Fatma e Floram respectivamente receberam em média 0,5% (meio por cento) do total previsto para o gasto público anual. Valor bastante irrisório para fazer frente a todas as responsabilidades que o poder público tem em cumprir seus deveres ambientais. Como consequência, constata-se que tais órgãos dispõem de recursos humanos insuficientes para o exercício de suas tarefas institucionais, recursos físicos escassos, obsoletos e defasados. Devemos ainda considerar a sujeição destes órgãos a práticas de corrupção visando à facilitação dos serviços prestados e desvio de atenção aos ditames das normas ambientais [...].

Diante da situação circunstancial que se encontram os órgãos e controle da política ambiental, em especial os responsáveis pelo sistema de licenciamento, verifica-se que não há como atender de forma eficaz e eficiente nem a Lei Nacional de Política Ambiental e nem mesmo, o artigo 225, parte final do caput da Constituição Federal/88, no que tange ao dever do Poder Público em defender e preservar o meio ambiente.

Além disso, nem todos os tipos de Auditoria Ambiental se adequam às atividades do Poder Público, em especial às questões ambientais voltadas às obras públicas, pois segundo estudos desenvolvidos pela INTOSAI<sup>15</sup>, houve a identificação de três tipos de auditoria nas

---

<sup>15</sup> Grupo de Trabalho Sobre Auditoria Ambiental – Orientação para Realização de Auditorias de Atividades com uma Perspectiva Ambiental.

quais as questões ambientais podem ser abordadas: auditoria de relatórios financeiros, auditoria de conformidade e auditoria de desempenho, que segundo Achkar (2012, p. 15):

No primeiro tipo as questões ambientais podem incluir iniciativas para prevenir, diminuir ou remediar danos ao ambiente, a indicação para conservação de recursos renováveis e não renováveis, o alerta das consequências da violação das leis e regulamentos ambientais e atenção das responsabilidades pela ação ou omissão imposta ao estado. Nas auditorias de conformidade é possível verificar sob o prisma da lei a garantia que as atividades governamentais estão sendo conduzidas nos devidos preceitos das regras ambientais de âmbito nacional. Já nas auditorias de desempenho de atividades ambientais é possível verificar se a análise dos indicadores de desempenho relacionados ao meio ambiente, refletem ponderadamente o desempenho da entidade examinada e a garantia que os programas, atividades e programas voltados para a questão ambiental sejam conduzidos de modo econômico, eficiente e eficaz.

Nesse aspecto a Auditoria Ambiental, que atualmente vem sendo executada no controle externo poderia ter ações implementadas no controle interno, ou seja, no âmbito de cada órgão da Administração Pública, em cumprimento, inclusive ao contido nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal/88, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Com a leitura dos dispositivos acima, a implementação da Auditoria Ambiental no âmbito do controle interno encontra fundamento nos incisos I e II do art. 74 da Constituição Federal, uma vez que esta se trata de um instrumento de gestão ambiental composto pelo

conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos concatenados, com a finalidade de assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público, ao qual esteja vinculado.

Como o controle interno é prévio, é um importante instrumento de gestão, pois permite a sistematização de rotinas e métodos no âmbito de cada unidade administrativa na busca do melhor resultado, observados os limites do planejamento e os objetivos respectivos.

Assim, em que pese a Auditoria Ambiental esteja sendo executada no controle externo, se implementada no controle interno, como uma política pública de prevenção aos riscos e danos ambientais, especialmente voltada às obras públicas, teria execução de forma preventiva e em conjunto com outros instrumentos da Política Nacional de Proteção do Meio Ambiente, como o Sistema de Gestão Ambiental, o Sistema de Licenciamento Ambiental e a Avaliação de Impacto Ambiental.

Sendo, deste modo, importante instrumento de verificação do atendimento do planejamento, do cumprimento das suas metas, da previsão e disponibilidade orçamentária destinadas às ações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias da unidade administrativa e, via de consequência verificando as variáveis ambientais, avaliando resultado e o efetivo atendimento do interesse público ali existente.

Com instrumento de gestão ambiental vinculado ao controle interno, ofereceria ao gestor público além dos princípios e legislações que fomentam sua administração, informações quanto o cumprimento das metas e o alcance dos resultados das ações implementadas e executadas, com apresentação das variáveis e indicadores dos riscos e danos ambientais passíveis de ser evitados ou minorados, ou ainda, recompostos, quando possível.

### 6.3 A AUDITORIA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DEVER DO PODER PÚBLICO DE PRESERVAR O MEIO AMBIENTE

O dever do Poder Público de preservar e defender o meio ambiente para as presentes e futura gerações, imposto na ordem constitucional pelo artigo 225 da Constituição Federal vigente, encontra na Auditoria Ambiental um instrumento de efetivação desse dever protetivo, fundamentado no inciso V, do § 1º do mesmo dispositivo:

Art. 225 ...

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

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

O dispositivo citado faz referência aqui ao controle de riscos, como se trata de uma norma geral alcança toda e qualquer atividade que possa comprometer a integridade do meio ambiente hídrico, devendo, portanto, ser devidamente avaliada com o propósito de afastar ou minorar os riscos dela decorrentes.

E em razão do alcance dessa norma geral, abrange as atividades da Administração Pública, em especial, aquelas relativas às obras públicas destinadas ao cumprimento de políticas a elas vinculadas, como tratado no capítulo 4.

Da conceituação de Auditoria Ambiental extraída do capítulo 5, pela qual está evidenciada como um instrumento de gestão ambiental, cuja finalidade se destina ao acompanhamento e verificação sistemática do desempenho ambiental no órgão público. É portanto, por meio dela que pode-se ter uma percepção dos riscos envolvidos nas atividades de uma organização ou empreendimento.

Com fundamento no artigo 225, § 1º, V da Constituição Federal, no artigo 9º da Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000 e na Resolução nº 306/02-CONAMA, a Auditoria Ambiental se caracteriza como um instrumento de controle importante na preservação do meio ambiente, podendo ocorrer de forma preventiva ou por determinação legal.

Como determinação legal a imposição é explícita, porém, direcionada às organizações petrolíferas, nos termos do artigo 9º da Lei nº 9.966/00, *in verbis*:

Art. 9º As entidades exploradoras de portos organizados e instalações portuárias e os proprietários ou operadores de plataformas e suas instalações de apoio deverão realizar auditorias ambientais bienais, independentes, com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão e controle ambiental em suas unidades.

O dispositivo transcrito torna a Auditoria Ambiental obrigatória sob dois aspectos, um pelo controle ambiental e o outro, como um instrumento de melhoria, segundo Philippi Jr. e Alves (2005, p. 882).

Note-se que a definição destaca, por um lado, os aspectos operacionais do controle ambiental e, por outro, uma característica importante de instrumento de melhoria, na medida em que as auditorias se destinam a serem tomadas para correção dos problemas.

Como ainda não há lei federal específica regulamentando a realização da Auditoria Ambiental como instrumento permanente ou periódico de verificação de resultados dos impactos ambientais apurados, ela vem sendo executada voluntariamente em alguns órgãos.

E serve de suporte às verificações de auditoria as regulamentações paralelas das atividades que possam causar riscos ou potencial dano ambiental, como no caso das aquisições e contratações pelo Poder Público, em especial voltadas às obras públicas, em que a Lei nº 12.349/10, trouxe significativa alteração ao artigo 3º da Lei nº 8.666/93, impondo a defesa do meio ambiente como requisito das licitações, nascendo as licitações sustentáveis, consagrando também o princípio do desenvolvimento nacional sustentável.

Em que pese todas as técnicas de utilização da Auditoria Ambiental como instrumento de gestão ambiental estabelecidas nos normativos da NBR ISO 14000 e da NBR ISO 19011, conforme o capítulo anterior identificamos a sua ocorrência vinculada ao controle externo, com a edição do Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União – TCU e, ações realizadas pelos Tribunais de Contas dos Estados, como noticiado pelo do Amazonas:

Tribunais vão realizar auditorias nas áreas de educação e ambiental 21-3-2013.  
O presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, conselheiro Érico Desterro, e os presidentes dos Tribunais de Contas assinaram, na manhã desta quinta-feira (21/3), dois termos de cooperação com o Tribunal de Contas da União, para realizar auditorias conjuntas nas áreas de educação e de meio ambiente. Da solenidade, participaram também a Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB). As auditorias operacionais na área de educação têm o objetivo de fiscalizar as ações do governo voltadas para o ensino médio e a auditoria em meio ambiente avaliar as unidades de conservação localizadas na chamada Amazônia Legal. As fiscalizações ambientais iniciam a partir do dia 22 de abril e devem durar até fevereiro de 2014. Já as de Educação entre meses de junho e julho deste ano em todo o país. Para o presidente do TCU, ministro Augusto Nardes, em relação ao meio ambiente, as ações conjuntas com os nove Tribunais de Contas que estão na Amazônia Legal, vão ajudar compreender os problemas que afetam a gestão das Unidades Conservação, identificando riscos e oportunidades de melhoria, por meio de avaliação das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais as unidades de conservação foram criadas, conforme a lei 9.985/2000. Segundo explicação do conselheiro-presidente do TCE-AM, Érico Desterro, as auditorias ambientais deverão avaliar o controle externo das unidades de conservação e os processos gerenciais em que cada unidade é submetida. A análise dos problemas que cercam a gestão ambiental das Unidades de Conservação e o controle de suas áreas protegidas permitirá ao TCU e aos TCE's envolvidos no trabalho a formularem recomendações/determinações, por meio de um relatório, para que as ações governamentais sejam eficazes.<sup>16</sup>

Portanto, concretamente a Auditoria Ambiental como instrumento do dever de preservação do meio ambiente pelo Poder Público, vem sendo executada no exercício do controle externo, no bojo de um processo metodológico, objetivo, imparcial e técnico, considerando os fundamentos do desenvolvimento sustentável e os princípios que regem o controle fiscal, porém, de forma pontual nos termos do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União e por órgãos específicos internos dos Tribunais de Contas dos Estados.

---

<sup>16</sup> <http://www.tce.am.gov.br/portal/?p=5252#sthash.gYelDPe9.dpuf>

A sistemática da Auditoria Ambiental está contida no sistema ISSO, segundo Moura, (2004, p. 64 e 65), especialmente nos normativos seguintes: ISO 14010, são normas sobre as Auditorias Ambientais, as quais asseguram credibilidade a todo processo de certificação ambiental, visando as auditorias de terceiras partes, nas quais se verificam os compromissos estabelecidos pela empresa em seu Sistema de Gestão Ambiental; ISO 14031, são normas sobre Desempenho Ambiental, que estabelecem as diretrizes para medição, análise e definição do desempenho ambiental de uma organização, a fim de assegurar o SGA; ISO 14040, são normas sobre a Análise do Ciclo de Vida, estabelecendo as interações entre as atividades produtivas e o meio ambiente. Analisa o impacto causado pelos produtos, processos e serviços relacionados desde a extração dos recursos naturais até a disposição final; sustentam a verificação e o controle dos riscos e potenciais impacto degradantes.

A NBR ISO 19011/12, segundo Barbieri (2007, p. 227) atualizou as normas acima, sem, contudo, retirar-lhes a aplicação nos procedimentos que já estavam em andamento. Para os novos ampliou a execução da auditoria ambiental nos sistemas de gestão, incluindo os princípios de auditoria, a gestão de um programa de auditoria e a realização de auditorias de sistema de gestão, como também orientação sobre a avaliação da competência de pessoas envolvidas no processo de auditoria, incluindo a pessoa que gerencia o programa de auditoria, os auditores e a equipe de auditoria.<sup>17</sup>

E não se pretende com o presente trabalho, desconsiderar a importância do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Sistema de Licenciamento Ambiental, supervalorizando a inclusão da Auditoria Ambiental como instrumento único de estudo, verificação e mensuração dos riscos e potenciais danos ambientais, especialmente voltados para a construção, reforma e ampliação dos empreendimentos públicos.

Ao oposto, com os estudos até aqui desenvolvidos, entendemos que a Auditoria Ambiental, com suas atividades técnicas e multidisciplinares executadas no âmbito da Administração Pública pode contribuir sobremaneira para a minoração dos riscos e potenciais impactos ao meio ambiente. Trata-se de um instrumento direcionado ao atendimento das práticas e procedimentos utilizados na operacionalização do controle e conservação do meio ambiente.

Diante da amplitude da sua essência, a Auditoria Ambiental pode ser considerada como efetivo instrumento do dever de defesa e preservação do meio ambiente, haja vista a possibilidade da sua execução no âmbito do controle interno e externo da Administração Pública.

---

<sup>17</sup> <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=90603>

Especificamente, nas questões voltadas às obras públicas, a Auditoria Ambiental pode ser executada no exercício do controle interno, em cumprimento ao artigo 74 da Constituição Federal, desde a fase de planejamento da obra, passando pelo acompanhamento do licenciamento ambiental, pela licitação e permanecendo durante a execução do contrato, o que permitiria a apuração de um diagnóstico dos riscos ou danos ambientais identificáveis em cada uma delas, passível de ser sanado antes que se conclua cada fase, contribuindo com a minoração da degradação do meio ambiente.

E impende destacar que é na fase do planejamento da obra que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e a expedição do Relatório de Impacto Ambiental, seriam instrumentos indispensáveis às verificações da Auditoria Ambiental, pois aqueles são instrumentos prévios de apuração e identificação de possíveis impacto ambiental, e esta seria instrumento constante de verificação e, estudo de possibilidade de recuperação de possível degradação ambiental ocorrida analisados a partir dos resultados obtidos no seu processamento.

Quando executada pelo controle externo, verifica-se o estado do meio ambiente, suas deficiências e as ações praticadas pelos entes públicos, com a possibilidade de responsabilizar os gestores públicos que não cumprirem as diretivas de defesa e preservação do meio ambiente.

Outrossim, é necessário identificar a relação dos resultados da auditoria com o sistema de ações corretivas existente no Sistema de Gestão Ambiental, de forma que o conceito de melhoria contínua deve estar sempre presente, bem como assim como a obrigatoriedade de cumprir a política ambiental e as diretrizes expressas pelos objetivos ambientais.

Portanto, as auditorias ambientais proporcionam uma identificação sistemática e um relato das deficiências do Sistema de Gestão Ambiental, o que garante à administração condições ideais para manter-se voltada para as questões do meio ambiente; para a promoção de melhorias no Sistema de Gestão Ambiental; e assegurar uma efetividade de custos, isto é, uma melhor utilização dos recursos disponíveis, com a consequente diminuição de custos, desperdícios, retrabalhos etc.

Concordamos com Villani (p. 146, 148), quando reconhece a Auditoria Ambiental como instrumento fundamental para o alcance da preservação, melhoria e recuperação da qualidade de vida, mas não com instrumento eficaz, pois ainda carece de regulamentação específica:

Tendo em vista o ordenamento nacional em vigor, entendemos que a AA constitui instrumento fundamental para alcançar o “objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (art. 2º, caput, Lei 6.938/81) e, tendo em vista sua adequação aos critérios de sustentabilidade, atende à finalidade de “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico [para as presentes e futuras gerações]” (art. 4º, I, Lei 6.938/81).

Nossas considerações, portanto, convocam para a discussão acerca da regulamentação da Auditoria Ambiental, como forma de fortalecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, buscando dar eficácia aos seus objetivos e princípios que, combinados com a Constituição Federal, visam, em última análise, a construção de um projeto de sociedade justa e solidária, assegurado às presentes e futuras gerações o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, o direito à existência digna.

Em que pese a ausência de um normativo específico regulando a execução da Auditoria Ambiental no setor público, não se mostra como um impeditivo legal para sua execução no controle interno da gestão pública.

A ponderação sistemática pode ser desenvolvida desde o início de planejamento da obra, com os estudos de viabilidade, a elaboração do Projeto Básico, acompanhamento dos procedimentos de licenciamento ambiental, da licitação, da execução do contrato administrativo celebrado, o resultado da política pública inerente àquela edificação.

Com a publicação dos resultados da Auditoria Ambiental é possível recomendar ao gestor e à sociedade ações preventivas à prática de condutas que possam por em risco ou causar danos ao meio ambiente, confirmando-se como instrumento de efetivação do Poder Público na defesa do meio ambiente.

## **7 CONCLUSÃO**

O meio ambiente consagrado como um direito fundamental e com a garantia de acesso às presentes e futuras gerações, não é mais uma questão de novidade e urgência. A novidade passou, haja vista os anos em que a humanidade vem pensando em como recompor aquilo que destruiu sem pensar. A urgência, igualmente, haja vista os instrumentos sociais, políticos e jurídicos atualmente disponíveis para tutelar esse direito.

A questão agora é de execução dos instrumentos disponibilizados pelos três Poderes, a polícia social de conscientização da sociedade, a educação e as ações de controle. Controlar



é agora necessário para conter o agravamento do que já se encontra impossibilitado de se recompor e, de avaliar riscos para cotejar políticas que evitem a prática de condutas danosas ao meio ambiente.

O texto constitucional ao dar tratamento de bem jurídico indisponível ao meio ambiente, também designou à sociedade e ao Poder Público o dever de protegê-lo e conservá-lo, com a finalidade única de preservar a vida presente e futura.

E dentre os deveres embutidos no dispositivo constitucional (art. 225 da CF), impôs a realização de estudos prévios como exigência ao licenciamento ambiental para instalação de empreendimentos ou atividades que pudessem causar riscos ou potenciais danos ambientais, como também, atividade de controle dessas ações ou empreendimentos após a sua instalação.

Não se pode negar que o Poder Público é ente também responsável pelo desenvolvimento sustentável, e por isso suas condutas devem estar limitadas não só aos preceitos contidos no artigo 37 da Constituição Federal, mas também a outros normativos infraconstitucionais de forma que não desagreguem da sua contribuição para o crescimento econômico os valores ambientais.

Até porque desenvolvimento econômico não significa desenvolvimento sustentável, para que esse ocorra é imprescindível que os pressupostos, sociais, econômicos, culturais e tecnológicos sejam convergentes entre si e capazes de minorar as desigualdades regionais.

No presente estudo, voltado à apreciação da Auditoria Ambiental como instrumento de efetivação do dever de proteção do meio ambiente pelo Poder Público, em especial quando se tratar da execução de obras públicas, como elemento intrínseco à implementação de políticas públicas, compreendemos a importância da realização dos estudos de viabilidade no período pré licitatório.

São estes estudos de viabilidade que indicarão inicialmente os riscos ou os potenciais danos que o empreendimento público poderá causar ao meio ambiente, sendo, assim, importante aporte de informações para a elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, cuja finalidade se destina ao licenciamento da obra, que como vimos é de competência do órgão público que pretende contratar a sua edificação.

Com a pesquisa verificamos que o sistema de controle da Administração Pública se inicia implicitamente no sistema de licenciamento ambiental, que é composto de vários estudos e concatenado num processo específico, com requisitos impostos pela legislação ambiental e administrativa que precisa ser preenchida para o recebimento da licença.

E daí porque as condutas voltadas à contratação e aquisição de bens e serviços pela Administração Pública sofreram significativa alteração, com a implementação das licitações

sustentáveis, com técnicas e condutas voltadas à preservação do meio ambiente. Sendo portanto, um fator contributivo para o desenvolvimento sustentável.

Digo isso porque a licitação é procedimento administrativo que agrega necessidade, oportunidade, conveniência e despesa ao erário, portanto, tem reflexo econômico na gestão pública, o que enseja a ponderação no equilíbrio da necessidade da obra e o atendimento da sua finalidade, ou seja, se realmente alcançará o resultado esperado pela política pública a ser dela dependente.

E esses resultados não podem ser apreciados por ocasião dos estudos de viabilidade, na Elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, na fase de licenciamento ambiental e menos ainda, no curso da licitação e da execução do contrato, pois para que sejam alcançados é necessária a verificação contínua e sob aspectos pré determinados de acordo com o que exige a legislação.

E com a pesquisa foi possível encontrar na Auditoria Ambiental uma ferramenta importante junto ao Sistema de Gestão Ambiental, que a *priori*, verificamos implementado, ainda de forma precária junto aos órgãos licenciadores, o que ensejaria melhora na sua estrutura e a implementação junto aos órgãos públicos que lidam com a execução de obras na implementação de suas políticas públicas, p. ex., educação e saúde.

Outra atuação da Auditoria Ambiental detectada durante a pesquisa foi junto aos Tribunais de Contas da União e do estado do Amazonas, porém, a sua atuação aqui se vinculada ao exercício do controle externo. Portanto, vem acompanhada de ações de apuração de responsabilidade e possível aplicação de sanções administrativas, o que não contribui efetivamente para a recomposição do dano ambiental ou mesmo, para o afastamento de seu risco.

Nosso estudo nos conduziu à Auditoria Ambiental como um acompanhamento prévio e constante, capaz de ser executada do início ao fim da obra e ainda, apurar seus resultados após a implementação da política pública que dela se utilizará, p. ex., escola, unidade de saúde.

Dessa forma, ressalta-se o alcance do objetivo deste estudo, destacando-se o efetivo suporte da auditoria ambiental na preservação ambiental. Essa ferramenta tem claro compromisso com a prevenção de potenciais danos causados pelas atividades das organizações e órgãos públicos sobre o meio ambiente, e possibilita assegurar o valor da qualidade ambiental gerada e que pretendem assegurar consolidando assim sua sobrevivência.

Para tanto, invoca-se a preservação dos princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável, da dignidade da pessoa humana, da ordem econômica em face dos bens ambientais e da prevenção, como também aos princípios gerais do Sistema de Gestão Ambiental para

assegurar a tendência interpretativa à valorização de conceitos e critérios subjetivos da auditoria ambiental.

Por conseguinte, o emprego desses princípios não exclui a aplicabilidade dos princípios gerais do Direito Ambiental, que por força do princípio da participação, junta-se ao Direito Administrativo, para dar suporte às ações da Auditoria Ambiental no atendimento de seus objetivos e critérios, para uma melhor ponderação sistemática da avaliação dos riscos e significativos danos ambientais na prática das atividades administrativas, em especial, na execução das obras públicas.

Portanto, com o presente estudo conclui-se que a auditoria ambiental representa um instrumento fundamental para efetivação do dever do Poder Público na preservação do meio ambiente. Ainda não dotado de eficácia em razão da ausência de regulamentação específica, da precária estrutura dos Sistemas de Gestão Ambiental e por ainda está vinculada ao exercício do controle externo. Mas sua execução, ainda que tímida, também é elemento contributivo para a promoção do desenvolvimento sustentável, tendo em vista que avalia os procedimentos adotados pelos órgãos públicos, a fim de adequá-los às exigências legais, bem como, consolida o objetivo de proteger o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

## **REFERÊNCIAS.**

AMAZONAS. **Constituição do Estado.** Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Manaus. 1989.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 1.352, de 06 de julho de 1982. Dispõe sobre a Política Estadual de Prevenção e Controle de Poluição, Melhoria e Recuperação do Meio Ambiente e de proteção as Recursos Naturais e dá outras providências. Disponível em: [www.ipaam.br/legsilacao/Estadual/lei%25C2%25BA%2520n25201.5](http://www.ipaam.br/legsilacao/Estadual/lei%25C2%25BA%2520n25201.5). Acesso em: 20/11/2013.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 3.785, de 24 de julho de 2012. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, revoga a Lei nº 3.219/2007 e dá outras providências. Disponível em: [www.ipaam.br/legislacao/ESTADUAL/lei%20n%20C2%25B0%203.785,%20de%202024%20de%20julho%20de%202012.%20\(dis%20C3%25B5e%20sobre%2020o%20licenciamento%20ambiental%20no%20estado%20do%20amazonas,%20revoga%20a%20lei%20n%203.219,%20de%2028%20de%20dezembro%20de%202007,%20e%20d%20C3%25A1%20outras%20providencias.\).docx+&cd=6&hl=en&ct=clnk](http://www.ipaam.br/legislacao/ESTADUAL/lei%20n%20C2%25B0%203.785,%20de%202024%20de%20julho%20de%202012.%20(dis%20C3%25B5e%20sobre%2020o%20licenciamento%20ambiental%20no%20estado%20do%20amazonas,%20revoga%20a%20lei%20n%203.219,%20de%2028%20de%20dezembro%20de%202007,%20e%20d%20C3%25A1%20outras%20providencias.).docx+&cd=6&hl=en&ct=clnk). Acesso em: 20/11/2013.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 10.028, de 04 de fevereiro de 1987. Dispõe sobre o Sistema de Estadual de Licenciamento das atividades com potencial impacto no meio ambiente e aplicação de penalidades e dá outras providências. Disponível em: [www.ipaam.br/Flegis/Decreto%2050.028-87-doc&ei=5RYLU6qPIoivAfIqoHYCW&%usg=AFQjCNE3753xxjs2ZT7DIDM6n-iujEPHQ](http://www.ipaam.br/Flegis/Decreto%2050.028-87-doc&ei=5RYLU6qPIoivAfIqoHYCW&%usg=AFQjCNE3753xxjs2ZT7DIDM6n-iujEPHQ). Acesso em: 20/11/2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 14010**: diretrizes para Auditoria Ambiental – princípios gerais. Rio de Janeiro: ABNT, 1996.

\_\_\_\_\_. **NBR ISO 14011**: diretrizes para Auditoria Ambiental – norma de sistemas de gestão ambiental. Rio de Janeiro: ABNT, 1996.

\_\_\_\_\_. **NBR ISO 14012**: diretrizes para Auditoria Ambiental – critérios de qualificação para gestores ambientais. Rio de Janeiro: ABNT, 1996.

\_\_\_\_\_. **NBR ISO 19011**: diretrizes para auditorias de gestão da qualidade e/ou ambiental. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR ISO 12.721**: diretrizes para auditorias de gestão da qualidade e/ou ambiental. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

ACHKAR. Azaor El. **AUDITORIA AMBIENTAL PÚBLICA: Instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. [www.controlepublico.org.br/files/artigos\\_tecnicos/auditoria\\_ambiental\\_publica.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/artigos_tecnicos/auditoria_ambiental_publica.pdf). Acesso em: 12/11/2012.

AGOSTINHO. Luiz Otávio Vicenzi. HERRERA (Org.). NUNES. Andréia Regina Schneider. **Tutela dos direitos humanos e fundamentais: ensaios a partir das linhas de pesquisa: Construção do saber jurídico e função política do direito**. 1a ed.—Birigui, SP: Boreal Editora. 2011 (Coleção UNIVEM).

ARAÚJO. Marcus Valério de. **Auditoria Ambiental – Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público in Monografias vencedoras do Prêmio Serdezello Corrêa**. Instituto Serdezello Corrêa / TCU. Brasília, 1996.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente. As estratégias de mudanças da Agenda 21**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 2. ed. atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, apresentação Celso Lafer. Nov. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 8ª impressão.

BRANDÃO. Júlio Cezar Lima. MENDONÇA. Ruy Marcelo Alencar de. MENEZES. Vitor Hugo Mota. **Estudos de Direito Ambiental. Licenciamento, reserva natural privada e poluição transfronteiriça**. Manaus: EDUA - Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2007.

BRANDÃO. **Júlio Cezar Lima. Direito Ambiental: O Amazonas em Juízo**. Manaus: Editora da Amazônia, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional. Brasília.1988.

\_\_\_\_\_. **Código Civil**. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm). Acesso em 22 Nov 2012.

\_\_\_\_\_. Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar, proclama que. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Dec. Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 25 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Dec. Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=122915>. Acesso em: 28 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Dec. Lei nº 76.389, de 03 de outubro de 1975. Dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial, de que trata o Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76389-3-outubro-1975-424990-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Dec. Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Disponível em: [http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-aguas/documentos-diversos/docs\\_legislacao/decreto\\_lei\\_1413.pdf](http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-aguas/documentos-diversos/docs_legislacao/decreto_lei_1413.pdf). Acesso em: 28 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Dec. Lei nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-norma-pe.html>. Acesso em: 28 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 25 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/03/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-01-10.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 25 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.803, de 02 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm). Acesso em: 25 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666/93, 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/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 20 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 20 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.897, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 25 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 02 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 2008. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acesso em: 02 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9966.htm). Acesso em: 28 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.795, de 27 de maio de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm). Acesso em: 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 02 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 30 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm). Acesso em: 02 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/11105.htm). Acesso em: 02 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm). Acesso em: 05 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.349, de 15 de março de 2010. Altera as Leis nºs 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/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm). Acesso em: 06 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.187, 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 06 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 08 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.496, de 07 de dezembro de 1977. Institui a " Anotação de Responsabilidade Técnica " na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6496.htm). Acesso em: 08 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140/2011, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm). Acesso em: 09 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 01/86 – CONAMA, de 23 de janeiro de 1986. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 48 do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, para efetivo exercício das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo artigo 18 do mesmo decreto, e Considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, RESOLVE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 10 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 03 – CONAMA, de 28 de junho de 1990. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II, do Art. 6º, da Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, e tendo em vista o disposto na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990 e, Considerando a necessidade de ampliar o número de poluentes atmosféricos passíveis de monitoramento e controle no País; Considerando que a Portaria GM 0231, de 27.04.76, previa o estabelecimento de novos padrões de qualidade do ar quando houvesse informação científica a respeito; Considerando o previsto na Resolução CONAMA nº 05, de 15.06.89, que instituiu o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar "PRONAR, RESOLVE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res0390.html>. Acesso em: 10 de abril de 2014.



\_\_\_\_\_. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997 - CONAMA. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e Considerando a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente; Considerando a necessidade de se incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua; Considerando as diretrizes estabelecidas na Resolução CONAMA nº 011/94, que determina a necessidade de revisão no sistema de licenciamento ambiental; Considerando a necessidade de regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos; Considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; Considerando a necessidade de se integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências, resolve. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 10 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 306, de 05 de julho de 2002 – CONAMA. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 10 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 177. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/control-interno/determinacoes-tcu/sumulas/18300-sumula-177-tcu>. Acesso em: 11 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. TCU. **Auditoria de Aspectos Ambientais das Obras Públicas**. In: Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, 7. 2002. Brasília. Anais ... Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002, p. 140-173.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas /Tribunal de Contas da União**. – 3. ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013.

BRAVO, Alvaro Sánchez. **Ciudades, Medio Ambiente Y Sostenibilidad**. Sevilla/España: ArCiBel Editores, 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

COIMBRA. José de Ávila Aguiar. **O Outro Lado do Meio Ambiente. Uma Incursão Humanista na Questão Ambiental**. São Paulo: Millennium Editora, 2002.

COSTA. Carlos Eduardo Lustosa da Costa. **As licitações sustentáveis na ótica do controle externo**. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDIprintcnd.aspx?pdiCnd=77813>. Acesso em 06/06/2012.

COSTA NETO. Nicolau Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente – I Florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COSTA. Luiz Cláudio Pires. **Improbidade administrativa: não realização de estudo de impacto ambiental para obras públicas**. Manaus: UEA, 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental), Universidade do Estado do Amazonas, 2014.

DALL'AGNOL. João Alencar. **Auditoria Ambiental: instrumento do Princípio da Prevenção no Sistema de Gestão e no Direito Ambiental**. Caxias do Sul: UCS, 2008. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Caxias do Sul, 2008. Disponível em: [tese.ucs.br/tde\\_arquivos/2/TDE\\_2008\\_07T104857Z-200/Publico/DissertacaoAlencarJoaoDalagnol.pdf](http://tese.ucs.br/tde_arquivos/2/TDE_2008_07T104857Z-200/Publico/DissertacaoAlencarJoaoDalagnol.pdf). Acesso em: 02 de junho de 2014.

DERANI. Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3a ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. RIBEIRO. Carlos Vinicius Alves. **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 17 ed. São Paulo: Perspectiva, 2002.

FERREIRA, A.C. DE S. **Uma contribuição para a gestão econômica do meio ambiente – um enfoque do sistema de informação**. Tese de Doutorado defendida na USP. São Paulo, 1998.

PAMPLONA FILHO. CERQUEIRA, Nelson. **Metodologia da Pesquisa em Direito e Filosofia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORILLO. Celso Antônio Pacheco. **Auditoria Ambiental no direito brasileiro**. <http://www.saraivajur.com.br/menuesquerdo/doutrinaArtigosDetalhes.aspx?Doutrina=245>. Acesso em 08/05/2013.

FLORES. Nilton Cesar. **A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2012.

FREIRE. William. **Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3ª ed. (ano 200) 5ª tir. Curitiba: Juruá, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GAGLIANO. Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil, volume I: parte geral**. 8ª ed. rev. atual. e reform. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUIA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL.  
[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/Template.Texto.aspx?idconteúdo=138067&id\\_site=777&aberto=fechado](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/Template.Texto.aspx?idconteúdo=138067&id_site=777&aberto=fechado). Acesso em: 26/05/2013.

GUIA DE INCLUSÃO DE CRITÉRIOS NAS CONTRATAÇÕES NA JUSTIÇA DO TRABALHO. [http://csjt.jus.br/c/document\\_library/get\\_fileuuid.98bda927-99d0-46CF\\_a193-0863df13e3a&groupId=955023](http://csjt.jus.br/c/document_library/get_fileuuid.98bda927-99d0-46CF_a193-0863df13e3a&groupId=955023). Acesso em 26/05/2013.

GRANZIEIRA, Maria Luíza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUERRA FILHO. Willis Santiago. **Direito tributário: estudos em homenagem a Hugo de Brito Machado**. In: FALCÃO. Raimundo Bezerra (org.). Fortaleza: Imprensa Universitária, 2003. 325 p. Português.

IBRACON – Instituto Brasileiro de Contadores. **Princípios Contábeis: Normas e Procedimentos de Auditoria**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

ISO – International Standardization Organization. **Sistema de Gestão Ambiental: guia geral de princípios, sistemas e técnicas de suporte**. NBR ISSO 14004. Rio de Janeiro, 1996.

JUND. Sergio. **Auditoria: conceitos, normas técnicas e procedimentos: teoria e 900 questões**. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LA ROVERE. Emílio Lébre (coord.); D'AVIGNON ... [et tal.]. **Manual da Auditoria Ambiental**. 3a ed., 4. imp. – Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2011.

LAKATOS, E.M.; MARCONI M. DE A. **Metodologia Científica**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LEAL. Rogério Gesta. **Elementos Jurídico-Argumentativos de Proteção do Meio Ambiente como Direito Fundamental: uma perspectiva procedimental**. Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza/Ce. Dez. 2006/Ano 14 p. 81-102.

LIMA. Luiz Henrique de Moraes. **O TCU e as auditorias ambientais**. [www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1965/ArtigoLuizHenriqueLima.pdf](http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1965/ArtigoLuizHenriqueLima.pdf). Acesso em 27/10/2013.

MACHADO. Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MADEIRA, José Maria Pinheiro Madeira. **Administração pública centralizada e descentralizada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005, 3ª edição.

MAIA. Antonio Felipes Santiago. **Auditoria Ambiental: um estudo exploratório e o desafio da sua implementação pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2003**. [www.bdt.ufpe.tedeSimplificado/tde\\_busca/processaPesquisa.php?pesqExecutada=1&id=7953](http://www.bdt.ufpe.tedeSimplificado/tde_busca/processaPesquisa.php?pesqExecutada=1&id=7953) Acesso em: 04/01/2013.

MANAUS. Lei nº 605/2001. Código Ambiental do Município de Manaus. Disponível em: <http://www2.manaus.am.gov.br/portal/secretarias/semmas/formulrios/codambmanaus.pdf>. Acesso em 22/10/2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade do direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais 1993.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MILLER JÚNIOR, G. Tyler. **A Ciência Ambiental**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MIRANDA, Robinson Nicácio de. **Direito Ambiental**. 3.ed. São Paulo: Rideel, 2011 (Coleção de Direito Rideel).

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. **Qualidade e gestão ambiental**. 4ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. Ed. Forense, 4ª Edição, 2010.

NETO, Agostinho Ramalho Marques Neto. **A ciência do direito: conceito, objeto, método**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Difusos e coletivos: direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010 (Coleção elementos do Direito; v. 15).

PAIANO, Daniela Braga. **A preservação do meio ambiente na ordem econômica e financeira como respeito à dignidade da pessoa humana**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniela%20Braga%20Paiano.pdf>>. Acesso em: 27 setembro 2013.

PANASOLO, Alessandro. **O direito ambiental nos 30 anos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente**. Alessandro Penso-o (Coord.), Alain Giovanni Fortes Stefanello, Fabiano Augusto Piazza Baracat (Coord.) /Curitiba: Juruá, 2011.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. DOTTI, Marinês Restelatto. **Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação**. 1. ed. São Paulo: Editora NDJ, 2012.

PHILIPPI JR, Arlindo. ALVES, Alaôr Caffé. **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2005.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. **O Direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

RODRIGUES. Daniel Levi de Figueiredo. **Auditoria Ambiental de Obras Públicas**. Belém: Paka-tatu, 2003.

RODRIGUES. Silvio Rodrigues. **Direito Civil. V.1. Parte Geral**. São Paulo: Saraiva, 26ª edição, 1996.

SALES, Rodrigo. **A Auditoria Ambiental e seus aspectos jurídicos**. São Paulo: LTr, 2001.

SANTOS. Jair Alcides dos. SHENINI. Pedro Carlos. OLIVEIRA. Fernando Ventura de. **A importância da Auditoria Ambiental nas Organizações**. [www.unifae.br/publicacoes/pdf/sustentabilidade/jair\\_pedro\\_fernando\\_auditoria.pdf](http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/sustentabilidade/jair_pedro_fernando_auditoria.pdf). Acesso em: 02/02/2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

SEIFFERT. Maria Elizabete Bernardini. **GESTÃO AMBIENTAL. Instrumentos, esferas de ação e educação ambiental**. São Paulo: Atlas, 2010.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23.ed. rev. e atualizada – São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Francisca Regiane Chaves da, et. al. **A auditoria ambiental como instrumento gerencial de apoio à preservação do meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.facc.ufrj.br/csear2009/01.pdf>>. Acesso em: 20 setembro 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. Ed. Malheiros, 8ª Edição, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Constitucional**. Ed. Malheiros, 8ª Edição, 2010.

SILVA. Marcos Alan Barbosa da Silva. ASSIS. Maria das Dores dos Passos Castro de. **AUDITORIA AMBIENTAL**. Petrolina, 2003. Disponível em [http://www.facape.br/socrates/Trabalhos/Auditoria\\_Ambiental.htm](http://www.facape.br/socrates/Trabalhos/Auditoria_Ambiental.htm). Acesso em 12 abril 2012.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., 2009.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paula: Atlas, 2007.

SORRENTINO, Marcos. TRAJBER, Rachel. MENDONÇA, Patrícia. FERRARO JUNIOR, Luiz Antônio. Educação e Pesquisa, vol. 31, núm. 2, maio-agosto, 2005, pp. 285-299, **Educação ambiental como política pública**. Universidade de São Paulo. Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29831210>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

TEIXEIRA, H.A.; FORLIN, M.CM; MIRANDA, C.D.; EVANGELISTA, R.A.; SPADOTTO, A.J. **O papel do advogado na Auditoria e Política Ambiental**. Revista Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar, São Manuel: 10/05/2006. <[Http://www.fmr.edu.br/npi\\_2php.4p](http://www.fmr.edu.br/npi_2php.4p)>. Acesso em: 20 de setembro de 2012.

TEIXEIRA, Elizabeth. **As Três Metodologias. Acadêmica, da Ciência e da Pesquisa. 5.ed. Petrópolis. RJ: Vozes, 2008.**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim Especial nº 52 – Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União.** Brasília: 2001.

TINOCO, J.E.P. **Balço Social: uma abordagem da transparência e da responsabilidade pública das organizações.** São Paulo: Atlas, 2001.

UHLMANN, V. O.; CRUZ, L. S. da; RESKE FILHO, A. **A interação da auditoria ambiental no processo de implementação do sistema de gestão ambiental.** santa maria, revista eletrônica de contabilidade da universidade federal de santa Maria, outubro, 2008. 10 p. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIVn02/t001.pdf>>. Acesso em: 13 de abril de 2014.

VALLE, C.E. **Como se preparar para as Normas ISSO 14000: Qualidade ambiental: o desafio de ser competitivo protegendo o meio ambiente.**3.e. atual. São Paulo: Pioneira, 2000.

VARGAS. Marcelo Coutinho. GOUVELLO. Bernard. **Desenvolvimento e Meio Ambiente. Territórios, regulação, sustentabilidade: entre sociedade e natureza.** Curitiba, PR: Editora UFPR, nº 24, jul/dez. 2011.

VILANI. Rodrigo Machado. **Aspectos Legais da Auditoria Ambiental.** [www.viannajunior.edu.br/files/uploads/20131001\\_110656.pdf](http://www.viannajunior.edu.br/files/uploads/20131001_110656.pdf). Acesso em: 20/03/2013.