



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministério Público

Gabinete do Subprocurador-Geral

LUCAS ROCHA FURTADO

Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União

“No começo pensei que estivesse lutando para salvar seringueiras, depois pensei que estava lutando para salvar a Floresta Amazônica. Agora, percebo que estou lutando pela humanidade.”

Chico Mendes

Com fundamento no art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao TCU vem oferecer

REPRESENTAÇÃO



no intuito de que o Tribunal adote providências com o objetivo de apurar as consequências, para o regular andamento das políticas públicas e programas de governo voltados para a preservação do meio ambiente, tendo em vista as diversas notícias que vêm sendo divulgadas em veículos de comunicação e alertadas por especialistas da área e por organizações não governamentais, quanto a possível ineficiência e deficiente fiscalização dos órgãos públicos que têm por atribuição zelar pela regular e eficiente aplicação dos recursos da sociedade na proteção desse bem comum constitucionalmente protegido, conforme será narrado no curso da presente representação.

O status constitucional da proteção ao meio ambiente e o papel do TCU

O art. 225, *caput*, da Constituição Federal estabelece que 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.

Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, entre outras ações, conforme estabelecem as disposições constitucionais: controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (inciso V). Além disso, a Constituição define que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são **patrimônio nacional**, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições **que assegurem a preservação do meio ambiente**, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (§ 4º).

Por sua vez, o art. 23, incisos VI e VII, da Carta Magna, estabelecem como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação das florestas, fauna e flora.

As disposições constitucionais citadas detêm a clara intenção de remeter à Administração Pública o dever de defender e preservar o meio ambiente, que constitui, essencialmente, **patrimônio público**.

Revelam, ainda, o zelo do legislador constituinte com temas sensíveis e necessários à proteção do meio ambiente, temas esses que estariam sendo objeto de possíveis irregularidades, conforme será noticiado nesta representação.

Todos os dispositivos constitucionais invocados confirmam a ênfase com que o constituinte resguardou o bem público essencial à adequada **preservação da vida** no território nacional. A distribuição dessa responsabilidade concerne a todos os níveis da organização política do país: União, Estados e Municípios, o que faz de todos os órgãos de controle de cada nível competentes para exercer sua plena fiscalização nos casos em que haja malversação de recursos, desatendimento de normas legais, irregularidades operacionais ou gestão ineficiente. Notadamente em função de como se organiza o financiamento da proteção ao meio ambiente, com decisiva participação da União, firma-se a competência do TCU para atuar nos assuntos objeto da presente representação.

A normatividade programática de nível constitucional acima referida coaduna-se com um modelo de exegese segundo o qual, dentre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais, no caso, a serem adotadas como norte inexorável para a avaliação do adequado exercício das atividades dos gestores públicos responsáveis, e, se for o caso, para a aplicação das medidas corretivas e até punitivas, a cargo do controle externo.

Para exercer adequadamente o controle externo, a competência do Tribunal de Contas da União, especificamente nos termos definidos no art. 71, inciso III, da Constituição, insere em sua esfera de atuação realizar auditorias nas unidades dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive com enfoque **operacional**, ou seja, é encargo do TCU avaliar a gestão ambiental federal em sua acepção mais ampla, não só em relação à aplicação dos recursos públicos federais na área ambiental, **mas também os resultados da gestão do meio ambiente**, no que tange à proteção da fauna e da flora, patrimônios públicos por natureza.

Em harmonia com essa linha exegética, o TCU não pode se furtar ao enfrentamento da questão preocupante que vem sendo noticiada pela mídia, ao revelar o estado de comprometimento da adequada gestão das políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente.

Diversos são os atores sociais e políticos que clamam pela atuação dos órgãos competentes na avaliação do desempenho atual da pasta do meio ambiente e na apuração de possíveis irregularidades que estariam a comprometer as nobres funções desse ministério, com inevitável comprometimento de recursos públicos destinados a tão importante obrigação estatal, mormente porque, como visto, é uma atribuição da União, conjuntamente com Estados e Municípios, estando em causa nítido interesse orçamentário-financeiro da esfera federal, posto que aí estão presentes maciços recursos federais na composição das verbas destinadas à proteção do meio ambiente e que, caso venha a ser confirmada ineficiência da gestão, compromete-se a adequada aplicação dos recursos públicos colhidos do contribuinte e destinados à área.

Evidencia-se, nesta esteira, outro ponto que merece a investigação do TCU no âmbito das questões relativas às atribuições que incumbem aos órgãos públicos competentes para a fiscalização de todas as atividades que envolvam risco ao meio ambiente, merecendo destaque o problema do desmatamento e o da utilização de agrotóxicos.

O papel do TCU para se obter essa proteção é evidente. Tendo o é que, consciente de seu dever de fiscalização da boa gestão dos órgãos públicos encarregados da proteção do meio ambiente, mantém a Corte de Contas uma unidade para esse fim, no caso, a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (cf. Portaria-TCU nº 2/2019).

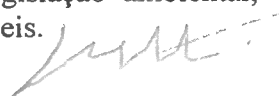
Das notícias veiculadas na imprensa que informam sobre as possíveis desconformidades na gestão ambiental

No dia 15 de maio de 2019, cerca de cinquenta organizações não governamentais ligadas ao meio ambiente encaminharam representação à Procuradora-Geral da República, manifestando preocupação sobre a forma como está sendo conduzida a gestão da política do setor. A informação consta de notícia veiculada na Internet (Anexo I) e registra:

A representação afirma: "Com a abordagem sistêmica torna-se possível avaliar, por exemplo, as alterações impostas à atuação dos diferentes órgãos públicos ambientais como membros integrantes do Sisnama, considerando os seus elementos constituintes, suas interações ou conexões e sua funcionalidade, a fim de cumprir a tarefa de preservar e melhorar a qualidade ambiental, com base na legislação ambiental e nos comandos constitucionais". Conforme a representação, são inúmeras as iniciativas do governo que demonstram a intenção de "destruir a atual política ambiental". Alguns exemplos são citados no documento enviado a Raquel Dodge: tendência à concessão de autorizações e licenças ambientais contrariando equipes técnicas dos próprios órgãos ambientais do Sisnama, em desrespeito à legislação ambiental; rearranjos e modificações da estrutura de órgãos governamentais que tratam de matérias como meio ambiente e tutela das populações indígenas; nomeações, demissões e exonerações de profissionais com o claro interesse de mudar procedimentos; extinção ou desmonte de órgãos colegiados, conselhos e comissões, entre outras medidas.

A documentação entregue à Procuradoria-Geral da República pelas ONGs, segundo a reportagem, inclui texto assinado por oito ex-ministros de Estado do Meio Ambiente alertando para o que consideram erros do governo na área. Os comentários dos assinantes do texto constam da notícia que consubstancia o Anexo II e alertam no sentido de que "a governança socioambiental no Brasil está sendo desmontada, em afronta à Constituição".

Notícia divulgada pelo site amazonia.org.br (Anexo III) denuncia que o desmatamento da Amazônia Legal teria aumentado 24% entre agosto de 2018 e março de 2019, segundo dados do Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD). O sistema teria detectado um aumento de 384km² de desmatamento em relação ao período anterior (agosto de 2017 a março de 2018). No mês de março de 2019, o SAD teria detectado 67km² de desmatamento na área, o que pode significar a ocorrência de declínio na efetividade da fiscalização sob atribuição dos órgãos ambientais, cabendo a atuação do controle externo para verificar os danos que esse aumento de desmatamento representa ao meio ambiente, bem como se as situações de desmatamento, mesmo em áreas privadas, estariam ocorrendo ao arripio da legislação ambiental, em situação imputável à falha na atuação das entidades públicas responsáveis.



No quesito agrotóxicos, reportagem que integra o Anexo IV afirma que a liberação desses produtos para uso em lavouras brasileiras aumentou 42% nos primeiros quatro meses deste ano, na comparação com o mesmo período de 2018. E, de acordo com levantamento do Greenpeace, trata-se do maior volume de liberação de pesticidas da história no país. Ainda segundo a reportagem, o número de pesticidas liberados no ano passado, que já havia sido recorde, deve ser superado em pouco tempo. Além dos 166 novos agrotóxicos liberados entre janeiro e abril, já teriam sido acatadas a avaliação de outros 365 pedidos de registro que, se aprovados, chegarão à marca de 531 novos pesticidas à disposição dos usuários.

Destaco o seguinte trecho da notícia:

Dos produtos liberados neste ano, o estudo indica que 44% são "altamente ou extremamente tóxicos" e apenas 6% deles são biológicos. Nessa cota, estão inclusive agrotóxicos proibidos na União Europeia: 28% de tudo o que foi chancelado em no início deste ano.

"O ritmo de aprovações é sem precedentes. O que também assusta é que quase metade desses produtos são muito tóxicos. Vai ter mais veneno no prato do consumidor, mais veneno contaminando os trabalhadores do campo e o meio ambiente."

Iran Magno, do Greenpeace.

O único ingrediente ativo inédito no Brasil, o Sulfoxaflor, aprovado em janeiro, tem seu uso liberado com restrições nos Estados Unidos justamente em razão do potencial prejuízo às abelhas, os principais polinizadores naturais. Mas o Fipronil, presente em outro produto aprovado recentemente, também é "nocivo para as abelhas e outros polinizadores", diz o Greenpeace.

Importa, ante a gravidade dos dados, que o Tribunal de Contas da União adote as medidas necessárias à verificação do cumprimento das exigências técnicas e legais para as liberações que vêm ocorrendo, notadamente porque, caso estejam em desconformidade com as normas, resulta em grave atentado à comando constitucional, na medida que incumbe ao poder público **controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente** (art. 225, inciso V, da CF).

Fundo Amazônia

Possíveis problemas na gestão do bilionário Fundo Amazônia foram objeto de declarações do titular da pasta do Meio Ambiente na sexta-feira passada, situação que pode comprometer o aporte de recursos feitos pela Alemanha e Noruega, países doadores do fundo.

O mencionado fundo é o maior projeto de cooperação internacional para preservar a floresta amazônica. Segundo a reportagem que compreende o Anexo V, as ilações feitas pelo ministro alimentariam a desconfiança nos doadores e o resultado poderia ser o fim de repasses ao Brasil, consoante nota do Observatório do Clima, uma rede de 47 organizações da sociedade civil. O Fundo Amazônia recebeu R\$ 3,1 bilhões em doações em dez anos, de acordo com a reportagem.

A atuação do Tribunal de Contas da União nesse tema demonstra-se pertinente e necessária, uma vez que as declarações do titular da pasta – ao afirmar que teria encontrado problemas em contratos de ONGs – confronta resultado de ação fiscalizadora por parte da Corte de Contas, conforme seguinte trecho extraídos de notícia contida no Anexo VI:



No ano passado, o TCU (Tribunal de Contas da União) realizou uma auditoria no fundo e concluiu que, "de maneira geral, os recursos do Fundo Amazônia estão sendo utilizados de maneira adequada e contribuindo para os objetivos para o qual foi instituído."

A auditoria do tribunal analisou in loco a atuação de entidades e de um projeto do governo do estado do Pará.

"Os projetos desenvolvidos pelas instituições do terceiro setor amostrados ocorrem em lugares longínquos, mais precisamente em áreas remotas da região Amazônica. São lugares extremamente carentes onde a presença do Estado é mínima. No contato com as comunidades abrangidas nesses projetos percebeu-se a importância das ações desenvolvidas, bem como a seriedade com as mesmas são executadas, com a produção de resultados efetivos para as comunidades beneficiadas", afirma o relatório do TCU.

Os trabalhos do TCU acerca da aplicação dos recursos do fundo em questão resultaram no Acórdão 2147/2018-Plenário, proferido em processo de Solicitação do Congresso Nacional, em que foi realizada auditoria com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos do Fundo Amazônia, tendo constado expressamente do sumário do julgado que "achados de auditoria apontam para a satisfatória execução do programa".

Dessa forma, as afirmações emanadas do Ministério do Meio Ambiente, que colocam em dúvida a regularidade dos contratos executados com os recursos do fundo, em contradição com o quadro avaliado pelo TCU, podem comprometer o aporte dos recursos de doação, com possível prejuízo no ingresso de valores destinados à proteção da floresta amazônica.

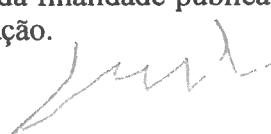
Responsabilização por gestão ineficaz

Advogo a viabilidade de se aplicar sanção pecuniária ao gestor ineficaz e desidioso que descure das atribuições que lhe competem no exercício das ações inerentes ao órgão que dirige.

É certo que o Tribunal de Contas da União, quando do exame das condutas praticadas pelos gestores da coisa pública, é competente para examinar o modo pelo qual são geridos os recursos públicos, alcançando não somente os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e publicidade, mas, também, a impessoalidade, moralidade e **eficiência**.

Essa viabilidade, em primeira medida, decorre da própria conformação do Estado Democrático de Direito, no qual a vontade estatal advém do anseio dos cidadãos, que se fazem representar pelo parlamento, na produção das normas que regem o funcionamento da sociedade. O Estado, assim entendido como o ente político representativo do povo, também submetido às regras de direito, deve zelar para que a arrecadação tributária seja vertida com qualidade em favor de toda a sociedade, sem que haja qualquer falha ou omissão que comprometa o fim último de promover o bem-estar da coletividade.

Deve ser sempre lembrado que o constituinte derivado, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, incorporou o princípio da eficiência no corpo da Carta Política, elevando-o à categoria de princípio constitucional ao qual deve ser conferida a atenção e o relevo que esse *status* lhe imprime. Considero que a necessária observância ao princípio da eficiência, correlata à necessidade de que tal princípio seja observado pelo administrador, espria para o controle externo o poder-dever de transcender a mera análise da legalidade dos atos, devendo enfatizar a avaliação do real alcance da finalidade pública, ou seja, efetuar, também, o controle dos resultados alcançados pela administração.



Nesse contexto, se o procedimento de um gestor público é ineficiente e ineficaz, abre-se o caminho para que ele preste os devidos esclarecimentos sobre sua conduta, porque a sociedade não admite mais esse modo de agir. Ela espera não apenas que o gestor haja de modo irrepreensível, mas que ele consiga alcançar os resultados esperados e definidos na Constituição e na lei.

Corroborar esse sentimento a lição de Lúcia Valle Figueiredo, em sua obra “Curso de Direito Administrativo” (7ª edição, pág. 355-356):

“O controle externo deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de conseguinte, ao controle apenas formal sucede o material. Sobretudo agora, que foi acrescentado o princípio da eficiência aos princípios da Administração Pública.

Daí por que afirmamos, já no início deste capítulo, que a abrangência do controle tornou-se bem maior, não apenas pela sua extensão como, também, pelas pessoas atingidas.

E este, talvez, seja o ponto nevrálgico. No dizer de Hely Lopes Meirelles: ‘Não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que a abriga a prestar contas; é a origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido que acarreta para o gestor o dever de comprovar o seu zelo e bom emprego’.

Claro está que o controle também foi dilargado quanto à extensão. Ao se referir claramente à legitimidade e à economicidade e, atualmente, à eficiência, pretendeu o texto constitucional não ficasse o controle apenas nos elementos formais, na legalidade aparente. [...]”

Nesse contexto, se os procedimentos dos gestores públicos estão deixando a desejar em razão de ineficácia administrativa na gestão das políticas públicas de proteção ao meio ambiente, abre-se o caminho para aplicação das sanções legais cabíveis, visto que a sociedade não tolera mais esse tipo de comportamento.

No caso específico das possíveis irregularidades comentadas, tais como eventuais deficiências de fiscalização que estariam resultando no aumento do desmatamento; a liberação de agrotóxicos prejudiciais à saúde humana e à fauna silvestre; o potencial prejuízo ao aporte de recursos ao Fundo Amazônia em decorrência de informações contraditórias acerca da regularidade da aplicação dos recursos, avalio que, caso o Tribunal de Contas da União venha a conhecer da presente representação, abrem-se várias possibilidades de atuações de controle, entre elas a avaliação de desempenho do órgão, o acompanhamento concomitante de suas ações, a realização de eventuais auditorias operacionais, tudo no campo da cooperação, conforme, inclusive, já apregoadado pelo atual Presidente da Corte de Contas, no sentido de que a Casa está disponível para auxiliar o novo governo na busca da melhor gestão de cada função de Estado. Todavia, se essas medidas não forem suficientes ou caso não surtam efeitos, por responsabilidade do gestor, mostra-se viável, a meu ver, a inauguração da via sancionatória, observado o devido contraditório e a ampla defesa.

Não é demais lembrar que os supostos atos irregulares praticados em decorrência de gestão ineficiente, nos termos narrados nesta representação **espraiam efeitos no campo do julgamento da regularidade das contas do ministério**, que, na moderna vertente de certificação das contas dos órgãos públicos, confere especial ênfase aos indicadores de gestão e do alcance dos resultados das políticas, programas e funções públicas. Caso essas se revelem insatisfatórias, **comprometem a boa gestão dos recursos públicos destinados à realização da estrita missão institucional afeta à nobre atividade de cuidar da proteção do meio ambiente.**

Ora, sabendo-se que a competência constitucional da Corte de Contas é, essencialmente, “julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta” (art. 71, inciso II, da CF e art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/1992), incumbe ao TCU empreender às necessárias ações de controle de modo a poder certificar, com segurança e propriedade, que as contas anuais prestadas pelos administradores públicos **“evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, a observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis”**, conforme preconizado no art. 194 do seu Regimento Interno.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, requer ao Tribunal, pelas razões acima aduzidas, que determine a adoção das medidas tendentes a:

a) apurar, mediante os instrumentos de controle que entender adequados, o atual estado da gestão que estaria comprometendo a adequada fiscalização dos órgãos ambientais para prevenir o desmatamento ilegal;

b) apurar a eventual liberação de agrotóxicos nocivos à saúde humana e à fauna silvestre, em desconformidade com as normas e regulamentos do setor;

c) averiguar a procedência de afirmações emanadas do Ministério do Meio Ambiente, que colocam em dúvida a regularidade dos contratos executados com os recursos do Fundo Amazônia, em contradição com o quadro avaliado recentemente pelo TCU, situação que pode comprometer o aporte dos recursos oriundos de doações ao referido fundo, com possível prejuízo no ingresso de valores destinados à proteção da floresta amazônica.

Ministério Público, 21 de maio de 2019.


Lucas Rocha Furtado
Subprocurador Geral