

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E POLÍTICAS AMBIENTAIS

WILLAMS BRANDÃO DE FARIAS

**CONTROLE INSTITUCIONAL E MEIO AMBIENTE EM PERNAMBUCO, BRASIL:
O QUE O TRIBUNAL DE CONTAS TEM A APRENDER COM A EXPERIÊNCIA DO
MINISTÉRIO PÚBLICO?**

Recife
2007

WILLAMS BRANDÃO DE FARIAS

CONTROLE INSTITUCIONAL E MEIO AMBIENTE EM PERNAMBUCO, BRASIL:
O QUE O TRIBUNAL DE CONTAS TEM A APRENDER COM A EXPERIÊNCIA DO
MINISTÉRIO PÚBLICO?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Políticas Ambientais da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Ambientais.

Orientador: Professor Doutor Ivan Vieira de Melo, UFPE.

Co-orientadora: Professora Doutora Fabíola Santos Albuquerque, UFPE.

RECIFE
2007

Farias, Willams Brandão de

Controle institucional e meio ambiente em Pernambuco, Brasil: o que o Tribunal de Contas tem a aprender com a experiência do Ministério Público? – Recife: O Autor, 2007.

158 folhas: il., tab., fig.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Gestão e Políticas Ambientais. Recife, 2007.

Inclui: bibliografia e anexos.

1. Meio ambiente. 2. Tribunal de Contas – Pernambuco. 3. Ministério Público – Pernambuco. 4. Controle institucional – Controle do Estado – Auditoria ambiental. 5. Política ambiental – Gestão ambiental – Controle ambiental. I. Título.

504
363.7

CDU (2. ed.)
CDD (22. ed.)

UFPE
BCFCH2007/92

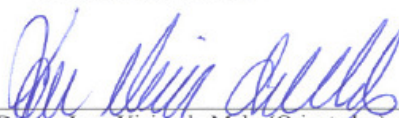
WILLAMS BRANDÃO DE FARIAS

CONTROLE INSTITUCIONAL E MEIO AMBIENTE EM PERNAMBUCO, BRASIL: O
QUE O TRIBUNAL DE CONTAS TEM A APRENDER COM A EXPERIÊNCIA DO MI-
NISTÉRIO PÚBLICO?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Gestão e Políticas Ambientais
da Universidade Federal de Pernambuco, co-
mo requisito parcial para a obtenção do título
de Mestre em Gestão e Políticas Ambientais.

Recife, 17 de dezembro de 2007.

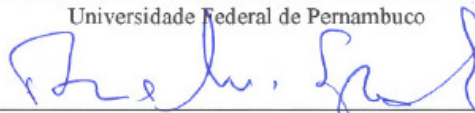
Banca Examinadora



Professor Doutor Ivan Vieira de Melo (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco



Professora Doutora Christine Paulette Yves Rufino Dabat
Universidade Federal de Pernambuco



Professor Doutor Bruno Wilhelm Speck
Universidade Estadual de Campinas



Professor Doutor Anísio Brasileiro de Freitas Dourado
Universidade Federal de Pernambuco

À minha mãe (*in memoriam*), exemplo de determinação e coragem, e a todos que me fizeram crescer.

AGRADECIMENTO

Aos mestres formais e informais que me habilitaram a chegar aqui, inspirando-me ou me acompanhando nesta e nas diversas jornadas da minha vida, desde Isaura Pinto de Araújo, minha primeira professora no Grupo Escolar Amaury de Medeiros, a Ivan Vieira de Melo, orientador rigoroso, por vezes “lacaniano”, mas sempre preciso e generoso. Agradeço também aos Professores Jaime de Azevedo Gusmão Filho, da Universidade Federal de Pernambuco, e Willy Alvarenga Lacerda, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, mentores marcantes em minha trajetória acadêmica e exemplos de profissionais socialmente engajados e sensíveis ao projeto de uma humanidade mais fraterna.

É necessário reconhecer o apoio institucional que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco ofereceu a esta empreitada, permitindo-me o cumprimento da jornada de trabalho em horário especial. Esse reconhecimento se estende ainda a todos os colegas de trabalho que, direta ou indiretamente, contribuíram com idéias e críticas desde os primeiros esboços do projeto de pesquisa até o final da dissertação.

Também em nível institucional, sou grato ao Ministério Público do Estado de Pernambuco e especialmente à equipe do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Meio Ambiente, pela cessão de dados e informações de interesse para a pesquisa.

Aos professores, colegas e funcionários vinculados ao Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais da Universidade Federal de Pernambuco, que contribuíram para que todos desfrutássemos de um ambiente acadêmico profícuo, estimulante e amistoso, apoiado por uma infra-estrutura administrativa eficiente.

Finalmente, agradeço à minha família, inspiração e suporte sempre presentes na caminhada.

Nem mesmo uma sociedade inteira, ou uma nação, ou o conjunto simultâneo de todas as sociedades existentes é dono da terra. Eles são simplesmente os seus posseiros, os seus beneficiários, e precisam legá-la em melhor estado às gerações que as sucedem como *boni patres familias*. (Karl Marx, O Capital).

RESUMO

A pesquisa realizada enfocou as relações entre a sociedade, o Estado e o meio ambiente, do ponto de vista histórico e na atualidade, destacando a função de controle como instrumento relevante para o aprimoramento da gestão pública e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população. Dentre os diversos temas de interesse social, o estudo devotou-se ao do meio ambiente, investigando as formas com que o controle institucional é exercido nesse campo, seja sobre o próprio Estado (controle horizontal), seja sobre o particular (controle vertical). Os resultados dos estudos, baseados na revisão da literatura sobre o tema e na experiência do Ministério Público de Pernambuco, sinalizam caminhos objetivos para desenhar uma estratégia específica de ingresso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco na área de controle ambiental – fundada na indicação de princípios de ação política – que deve ser precedida de reflexões internas voltadas a formar a convicção sobre sua pertinência e oportunidade. As atividades da pesquisa compreenderam a revisão da literatura sobre a atuação e o controle do Estado, com ênfase na área de meio ambiente, e a realização de trabalhos de campo, efetuados por meio de entrevistas a membros das diversas instâncias do Ministério Público sediadas em Recife e do levantamento “in loco” de dados e informações referentes à atuação específica do Ministério Público de Pernambuco no controle ambiental. A abordagem utilizada revestiu-se de caráter exploratório, tendo em vista o estado incipiente em que este ramo do controle ainda se encontra no âmbito dos Tribunais de Contas. Constatou-se que o Ministério Público de Pernambuco desenvolve controle externo ambiental desde 1987, acumulando uma vasta experiência na área. Em 2006, essa atuação redundou na instauração de 268 procedimentos ou ações, destacando-se a tomada de 132 Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta. Este estudo oferece uma visão geral da organização e do funcionamento do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, detalhando-se a situação destas instituições no Estado de Pernambuco. De modo particular, identificaram-se as lições que a experiência do Ministério Público de Pernambuco na área de controle ambiental oferece para o desenvolvimento de um modelo de atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nesse campo de controle. O uso de instrumentos derivados de comandos constitucionais já vigentes (Auditoria Operacional e Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta) - a ser detalhado em eventual revisão dos regulamentos que orientam a atuação desse órgão (Lei Orgânica ou Regimento Interno) - constitui exemplo efetivo nesse sentido.

Palavras-chave: Controle ambiental. Controle institucional. Ministério Público de Pernambuco. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

ABSTRACT

The research focused on the relationships between society, the state and the environment, from a historical and present point of view, highlighting the role of control as a relevant tool to the improvement of the quality of the population's life. Among the various topics of social concern, the study devoted itself to the environment, investigating the ways in which control is exercised, in this field, through public institutions, or on the state itself (horizontal control), either on the society (vertical control). The results of the studies, based on the literature review about the subject and the experience of Pernambuco's District Attorney, indicate objective ways to devise a specific strategy for the entrance of the Court of Accounts of the state of Pernambuco in the environmental control area - based on political action principles, which must be preceded by internal discussion aimed to reach conviction about its relevance and timeliness. The research consisted of the literature review on the performance and control of the state, with emphasis in the environment area, and of field work done through interviews with members of various instances of prosecutors based in Recife and the search "in loco" of data and information related to the performance of Pernambuco's District Attorney in environmental control. The chosen approach was of an exploratory nature, due to of the incipient state of this form of control in the Court of Accounts. The research showed that Pernambuco's District Attorneys have been exercising external environmental control since 1987, accumulating a wealth of experience in the area. In 2006, alone, they achieved the number of 268 procedures or actions, among which were 132 Terms of Agreement of Adjustment of Conduct. This study provides an overview of the organization and operation of District Attorney's Office and the Court of Accounts and details the situation of these institutions in the state of Pernambuco. More specifically, the research identifies which lessons the experience of the Pernambuco's District Attorney Office in the environmental control area provides for the development of a model of action for Pernambucos's Court of Accounts in this area of control. The use of variations of already existing constitutional instruments (Operational Audit and Term of Commitment of Adjustment of Conduct), to be detailed in the review of rules and regulations of the Court of Accounts, constitutes an effective example in this sense.

Keywords: Environmental Control. Institutional Control. Pernambuco's District Attorney's Office. Pernambuco's Court of Accounts.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Relacionamento entre Estado, sociedade, esferas e poderes.....	56
FIGURA 2 - Estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	89
FIGURA 3 - Mapeamento do processo principal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	91
FIGURA 4 - Macrofluxo do processo principal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	92
FIGURA 5 - Organograma do Ministério Público de Pernambuco	95
FIGURA 6 - Mapeamento do processo principal do Ministério Público de Pernambuco	96
QUADRO 1 – Quatro dimensões do Estado e sociedade.....	46
QUADRO 2 – Dimensão do perfil institucional do Tribunal de Contas da União ao longo das Constituições	66
QUADRO 3 – Os quatro tipos principais de processos dos Tribunais de Contas.....	68
QUADRO 4 – Resumo dos documentos de origem do Ministério Público brasileiro.....	74
QUADRO 5 – Resumo da legislação do Ministério Público	76
QUADRO 6 – Confronto de características operacionais entre o Ministério Público e os Tribunais de Contas.....	81
QUADRO 7 – Relação das siglas das unidades operacionais do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	90
QUADRO 8 – Resumo histórico da criação e das atribuições dos órgãos ambientais do Ministério Público de Pernambuco (MPPE)	99

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Estrutura de cargos efetivos do Ministério Público de Pernambuco – Membros (ago. 2007).....	96
TABELA 2 - Estrutura de cargos efetivos do Ministério Público de Pernambuco – Servidores (ago. 2007).....	96
TABELA 3 - Evolução dos cargos efetivos do Ministério Público de Pernambuco (jan. 2003-ago. 2007).....	97
TABELA 4 - Produção do Ministério Público de Pernambuco na área de interesses difusos e coletivos (jan. 2006 - nov. 2006).....	98
TABELA 5 - Participação da área de meio ambiente na atuação do Ministério Público de Pernambuco (nov. 2006 - dez. 2006).....	98
TABELA 6 - Situação relativa das ações do Ministério Público em meio ambiente (2006) ..	107
TABELA 7 - Procedimentos e ações do Ministério Público de Pernambuco em controle ambiental (2006).....	109
TABELA 8 - Temas de controle ambiental do Ministério Público de Pernambuco (2006) ..	110
TABELA 9 - Procedimentos e ações adotados nos dois temas ambientais de maior ocorrência na atuação do Ministério Público de Pernambuco (2006).....	111
TABELA 10 - Distribuição espacial da atuação do Ministério Público de Pernambuco em meio ambiente (2006).....	112
TABELA 11 - Distribuição espacial da atuação do Ministério Público de Pernambuco em controle ambiental (2006).....	114
TABELA 12 - Temas de controle ambiental do Ministério Público de Pernambuco por Mesorregião Geográfica (2006)	116
TABELA 13 - Os três problemas ambientais de maior ocorrência por Mesorregião Geográfica, conforme os dados de atuação do Ministério Público de Pernambuco (2006)...	117

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS¹

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas.
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais.
ACP	Ação Civil Pública.
Alepe	Assembléia Legislativa de Pernambuco.
Anop	Auditoria de Natureza Operacional.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento.
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.
Caop	Centro de Apoio Operacional às Promotorias.
Caop-MA	Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Meio Ambiente.
CDC	Código de Defesa do Consumidor.
CF/88	Constituição Federal de 1988.
CGMP	Corregedoria Geral do Ministério Público.
Compesa	Companhia Pernambucana de Saneamento.
Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente.
Consema	Conselho Estadual do Meio Ambiente.
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público.
EIA	Estudo de Impacto Ambiental.
ECPBG	Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães.
ESMP	Escola Superior do Ministério Público.
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IC	Inquérito Civil
Intosai	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> – Organização Internacional das Instituições de Auditoria Superiores.
LACP	Lei da Ação Civil Pública.
LC	Lei Complementar.
LO	Lei Ordinária.
LOMPPE	Lei Orgânica do Ministério Público de Pernambuco.
LOMPU	Lei Orgânica do Ministério Público da União.
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
MMA	Ministério do Meio Ambiente.
MP	Ministério Público.
MPF	Ministério Público Federal.
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
MPPE	Ministério Público de Pernambuco.
MPRJ	Ministério Público do Rio de Janeiro.
ONG	Organização Não-Governamental.
PGJ	Procuradoria Geral de Justiça.
PGR	Procuradoria Geral da República.
PIP	Procedimento de Investigação Preliminar.
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente.
Prodema	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

¹ Foram adotadas as recomendações do Manual de Redação Oficial do Estado de São Paulo (2006).

PRPE	Procuradoria da República em Pernambuco.
PRR5	Procuradoria Regional da República da 5ª Região.
RAF	Relatório de Acompanhamento Funcional.
Rima	Relatório de Impacto Ambiental.
Sectma	Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente.
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente.
STF	Supremo Tribunal Federal.
TAC	Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.
TC	Tribunal de Contas.
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.
TCU	Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 PRELIMINARES	15
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	23
1.3 OBJETIVOS DO ESTUDO	24
1.3.1 Objetivo geral.....	24
1.3.2 Objetivos específicos.....	24
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	25
2.1 BASE TEÓRICA.....	25
2.2 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO	26
2.2.1 Preliminares	26
2.2.2 Pesquisa bibliográfica.....	27
2.2.3 Pesquisa documental	30
2.2.4 Estudo de campo.....	30
2.2.4 Formatação do documento	33
3 REVISÃO DA LITERATURA	34
3.1 ESTADO, SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE	34
3.1.1 A emergência da crise ambiental e o papel do Estado	34
3.1.2 Direitos fundamentais e políticas públicas	41
3.2 O CONTROLE E A QUESTÃO AMBIENTAL	45
3.2.1 Fundamentos do processo de controle	45
3.2.2 O controle do Estado	51
3.2.3 O controle ambiental clássico no Brasil.....	57
3.2.4 Controle institucional externo e meio ambiente: realidade e perspectivas	61
3.3 TRIBUNAIS DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO: ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO	63
3.3.1 Preliminares	63
3.3.2 Os Tribunais de Contas.....	65
3.3.3 O Ministério Público	73
3.3.4 Paralelo entre os Tribunais de Contas e o Ministério Público	79
4 SÍNTESE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	82
4.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA VISÃO DOS ENTREVISTADOS	82
4.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO TCE-PE E DO MPPE	88
4.3 EXPERIÊNCIA DO MPPE EM CONTROLE AMBIENTAL.....	98
4.3.1 Resenha histórica.....	98
4.3.2 Elementos estratégicos inferidos	103
4.3.3 Atuação em 2006.....	106
4.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS OBTIDOS	117
5 CONCLUSÕES.....	123

REFERÊNCIAS	128
BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA.....	139
APÊNDICE A – MODELO DE FICHA DE LEITURA	152
APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTAS.....	153
APÊNDICE C – APRESENTAÇÃO DO PESQUISADOR	155
ANEXO 1 – DECISÃO TC Nº 459/03.....	156
ANEXO 2 – DECISÃO TC Nº 1.607/05.....	157

1 INTRODUÇÃO

1.1 PRELIMINARES

A relevância da questão ambiental e a importância da função de controle na gestão de quaisquer atividades representam a primeira justificativa dos estudos desenvolvidos. A opção de voltar o foco da pesquisa para o controle ambiental de caráter estritamente externo advém das inúmeras contradições e do questionável resultado que a fiscalização tradicional tem apresentado nessa área.

A crise sócio-ambiental, expressa pela perda da qualidade de vida da população, é motivo de preocupação para grande parte da sociedade nas últimas décadas, dominando o debate em quase todos os campos da atividade humana, na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Muitos renomados autores tendem a concordar, contudo, com uma situação paradoxal: nunca se debateu tanto a problemática ambiental e, não obstante, nunca foi tão grande a devastação do planeta (GONÇALVES, 2004, p. 161).

Como ente que conduz (quando empreende) ou induz (quando regula) comportamentos da sociedade, o Estado desempenha papel central na gestão do patrimônio público, cujo conceito de há muito passou a ser estendido para além da simples expressão física de bens materiais e tangíveis de caráter utilitário, associados a uma expressão monetária objetiva. Não é outro o enfoque do patrimônio histórico e artístico nacional, que, de balde a expressão material dos monumentos, inclui também os bens imateriais da nossa cultura, cuja gestão deve ser exercida com igual zelo e cuidado. Que dizer, então, do patrimônio ambiental²? Não seria ele tão ou mais valioso que aquele representado pelos bens físicos, privilegiados na gestão tradicional?

Assim, a ação ou omissão do Estado na gestão integrada desta importante parte do patrimônio público pode provocar efeitos desastrosos para a sociedade como um todo. Particularmente, quando age com incúria, imperícia ou desatenção no exercício de funções que lhe são exclusivas (como, por exemplo, o papel de regulador), o Estado torna-se o principal responsável por tais efeitos.

² A terminologia **patrimônio** é de uso recorrente pelos órgãos de controle público, associando-se este conceito a um bem a ser preservado ou defendido. Por essa razão, quando o tema ambiental passou a ser cogitado como objeto da atuação dos Tribunais de Contas, foi natural falar de **patrimônio ambiental** (ARAÚJO, 1997; LIMA, 2000). O próprio Governo Federal reconheceu este conceito ao utilizá-lo quando se referiu às nossas riquezas naturais no Plano Plurianual 2000-2003, pontuando que “a gestão e o uso adequado desse imenso **patrimônio ambiental** são fundamentais para o desenvolvimento sustentável do País e para a conseqüente melhoria da qualidade de vida do cidadão.” (LIMA, 2000, p. 1, grifo nosso).

Frente à relevância do papel que desempenha e das conseqüências que podem advir do mau exercício de sua função, a atuação do Estado deve ser devidamente controlada, seja mediante a aplicação de mecanismos internos, associados ao acompanhamento e eventual ajuste de suas atividades operacionais (controles internos), seja por meio de uma supervisão externa, que assegure eficácia aos processos executados (controle externo). Por esta via de raciocínio, a função de controle assume papel relevante para a eficácia da ação do Estado.

No campo da administração, a gestão dos processos visando à obtenção de um produto qualquer pode ser aprimorada a partir da análise da seqüência ou do ciclo das atividades contidas no seu desenvolvimento. Uma das abordagens para atingir este resultado baseia-se na estrutura do método de melhorias **PDCA** (ANDRADE, 2003, p. 3), sigla em inglês de planejar (*Plan*), executar (*Do*), verificar (*Check*) e atuar (*Act*). Embora cada uma destas fases tenha sua importância no desenho e implementação de um processo, é a de controle a que mais sobressai, por se constituir no pólo de convergência de todas as demais.

A esse respeito, vários autores destacam o relevante papel do controle na atividade gerencial (CHIAVENATO, 2000; SILVA, 2002), com vistas ao seu planejamento e execução. Com efeito,

O controle se relaciona com todas as demais funções, constituindo-se em instrumento indispensável para que sejam atingidos os objetivos previstos por qualquer organização. Com relação à função de planejamento (previsão), chega-se a dizer que o controle é seu irmão siamês, tal é a simbiose entre ambos: o planejamento sem controle da execução dificilmente logra êxito, bem como o controle sem padrões e objetivos previamente definidos não terá como atuar, por falta de objeto. (SILVA, 2002).

Presente nos diversos níveis das organizações, a função controle envolve todos os postos de comando, cuja responsabilidade é proporcional ao nível hierárquico ocupado (SILVA, 2002, p. 6).

A ação do controle ganha relevo e destaque também na implementação das políticas públicas - **o Estado em ação**, no conceito de Jobert e Muller (1987 apud HÖFFLING, 2001, p. 31) – constituindo efetivo instrumento para o sucesso das intervenções do Estado voltadas à transformação social. No mínimo por essa razão, os responsáveis pela função de controle (interno e externo) da administração pública apresentam-se como atores fundamentais nas mudanças da realidade social derivadas das ações do governo.

A despeito de inscritos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) - (BRASIL, 1988, art. 70) - o papel e as atividades concernentes à função de controle externo, máxime tarefa delegada aos Tribunais de Contas (TCs), carecem ainda de uma regulamentação integral, especialmente no que tange à fiscalização operacional ali mencionada e de grande interesse para os fins desta pesquisa. Reconhecendo a importância desta modalidade de controle e

o vácuo legislativo existente, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) tomou a iniciativa de legislar nesse campo, então inexplorado, mediante a edição, em 2000, do Manual de Auditoria de Natureza Operacional (Anop).

De uma visão legalista e contábil-financeira original, tais órgãos têm evoluído para a identificação de formas complementares de atuação, legitimadas pelo mandato constitucional em que se inserem, ou incorporadas a partir das ampliações de escopo definidas nas atualizações legais de suas competências.

No primeiro caso, exemplificado pela introdução da Anop, conforme referido anteriormente, os TCs têm se valido, na prática, da capacidade de definir os meios para cumprir seu mandato, pela via dos direitos implícitos de que trata Provenza (2007).

Com respeito à ampliação do escopo do seu mandato, podem ser destacados dois marcos relevantes, representados pela Emenda Constitucional Nº. 19/1998 e pela Lei Complementar (LC) nº. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No primeiro caso, formalizava-se o primado da eficiência na administração pública, recepcionado pela Carta Magna, naquela ocasião, como um dos seus princípios (Art. 3º da EC 19/1998, alterando o *Caput* do Art. 37 da CF/88). Já a LRF - ao introduzir os diversos mecanismos de controle e transparência da gestão - passou a atribuir aos TCs a responsabilidade de fiscalizar de forma concomitante o andamento da gestão dos seus jurisdicionados, mediante a emissão de alertas quanto a potenciais riscos relativos ao cumprimento dos compromissos de metas fiscais por eles assumidos (BRASIL, 2000, Art. 59, § 1º).

De outra parte, animados pela introdução de um modelo gerencial que passou a presidir a gestão dos órgãos públicos a partir da reforma do Estado brasileiro nos anos 90, passaram os TCs a reavaliar sua forma de atuação, no sentido de dotá-la de maior eficácia, eficiência e efetividade. É a fase da introdução dos princípios do planejamento estratégico com vistas a melhorar o desempenho destas instituições.

A simples melhoria do desempenho institucional dos TCs, no entanto, não assegurava o aprimoramento da gestão pública e a entrega de melhores serviços ao cidadão, tarefa essencial para o cumprimento do mandato da instituição na sua inteireza. Este fato é reconhecido no Projeto de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios do Brasil (Promoex), iniciado em 2006, que inclui explicitamente ações e metas a respeito deste novo papel dos TCs. Seguindo a tendência inaugurada pelas iniciativas do TCU, uma destas ações refere-se especificamente à introdução ou ampliação do emprego da Anop, como instrumento para a fiscalização operacional. Esta nova forma de abordagem do controle amplia em muito o enfoque tradicional e legalista dos TCs, ao abrir-lhes as portas

ao questionamento da gestão pública quanto ao alcance de resultados expressos por metas tangíveis.

Adentrando nas funções específicas dos TCs, convém mencionar aquela que exerce com exclusividade, qual seja o julgamento de contas dos administradores sob sua jurisdição, nos termos do Art. 71, inciso II “... julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos [...]” (BRASIL, 1988).

É importante lembrar o caráter terminativo dos julgamentos emanados das Cortes de Contas, cujo mérito não é passível de revisão pelo Judiciário, cujo único questionamento apenas pode se dirigir aos aspectos de forma (processuais) adotados. Esta visão se escora no posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito, que assim se pronuncia: “salvo nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade, é do Tribunal de Contas (TC) a competência exclusiva para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos.” (RF-226/81 apud COSTA, 2005, p. 102).

Pela combinação dos artigos 70 e 71 da CF/88, verifica-se que, além da exclusividade para o julgamento de contas dos entes sob sua jurisdição, o mandato constitucional dos TCs inclui outros aspectos de controle da gestão pública, entre eles o operacional. A despeito deste comando constitucional, no entanto, a prática mostra que a maioria dessas instituições tem se limitado à função (exclusiva, é bem verdade) de julgador de contas, o que sugere uma visão conformista do seu papel.

Mesmo que o termo **contas**, que integra a denominação destes órgãos, sugira a falsa idéia de uma abordagem apenas dos aspectos contábeis e financeiros, como já referido, o conceito de **prestar contas** vem sendo pouco a pouco alargado. Hoje, espera-se que o gestor público dê satisfação à sociedade dos atos praticados, incluindo os de natureza não financeira, o que constitui a moderna visão da *accountability* pública (Art. 34, inciso VII, alínea d, da CF/88). De fato, o conceito atual de *accountability* compreende “[...] a obrigação permanente de prestar contas sobre o uso de recursos públicos e os resultados alcançados.” (PACHECO, 2006, p. 10). A implantação do modelo de contrato de gestão no setor público, com a definição de metas e resultados a alcançar, surge como exemplo de instrumento que cria condições favoráveis à implantação do instituto da *accountability*.

Isto indica que os resultados das ações públicas, em termos dos impactos na qualidade de vida da população, passam também a ser objeto da ação do controle exercido pelos TCs. A *accountability* envolve ainda a responsabilização do gestor perante a sociedade no que tange ao cumprimento de metas (PEDERIVA, 1998, p. 18), influenciando também, entre outros aspectos, na governabilidade dos regimes democráticos (PEREIRA, 1997, p. 46).

Neste contexto, surge a necessidade de acompanhar os processos de gestão de forma sistemática, cogitando-se do controle das políticas públicas voltadas à garantia dos direitos fundamentais do cidadão, objeto da fiscalização operacional, cuja letra, conforme referido, já fazia parte do texto constitucional. Por força deste mandato, os órgãos de controle externo estão autorizados a acompanhar o planejamento, a execução e a consequência da implantação das políticas públicas desenvolvidas pela administração. Novamente cabe lembrar, a título de exemplo, as indicações do Promoex a respeito, especialmente ao definir metas de implantação ou ampliação das Anops pelos TCs.

É mediante as políticas públicas que o Estado concretiza suas ações, assegurando o atendimento aos direitos fundamentais do cidadão, de 1ª, 2ª e 3ª geração - ou dimensão, como hoje se prefere definir (BONAVIDES, 2002 apud FONSECA, 2006, p. 14) - a saber: civis e políticos; sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, etc.) e difusos, respectivamente. Como partes destes últimos, destacam-se os direitos relacionados com a fruição de um meio ambiente compatível com as necessidades e aspirações do ser humano. Não foi isso o que quis dizer o constituinte de 1988 ao afirmar que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]” (BRASIL, 1988, Art. 225).

A relevância do sucesso das políticas públicas para a melhoria de qualidade de vida da população credencia as instâncias e os órgãos de **controle institucional**³ a um papel social protagônico, especialmente num tema multiplicador de efeitos como aquele relacionado com a tutela e proteção ao meio ambiente. Não é por outra razão que, embora não fazendo parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o Ministério Público (MP) tem sido convocado a participar ativamente do controle ambiental.

De igual modo, por que os TCs, enquanto instituições destinadas a atuar especificamente na área de controle, não são partícipes da formulação e do acompanhamento da execução e do impacto das políticas públicas desenvolvidas pelos entes que lhe são jurisdicionados? É para uma ação afirmativa deste porte, aliás, que sinalizam os comandos legais que ampliam o escopo de atuação das Cortes de Contas e as próprias iniciativas destas instituições, em nível local e mundial.

³ [...] aquele realizado pelos órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades ou os de quem faça-lhe (sic) as vezes; ou seja, os atos jurídicos de um particular no exercício privado de funções públicas, como os dos Cartórios de Registros. O controle institucional é um controle interno ao Estado, isento de participação direta da sociedade, mas efetuado por meio de seus representantes eleitos ou das instituições públicas criadas pela Constituição para fiscalizar as atividades do Estado. (SIRAQUE, 2004, p. 108).

Nesse sentido, o controle externo, tradicionalmente voltado para as questões de conformidade (legais, contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais), passou a se debruçar, também, sobre os aspectos **operacionais** da gestão, conforme previsto na CF/88 (BRASIL, 1988, art. 71). É necessário, agora, cogitar do resultado da ação pública, expresso pela quantidade e pela qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão, tarefa que vai além da simples verificação da regularidade dos gastos relacionados com realização de ações e a implantação de eventuais equipamentos físicos. Surge, assim, a chamada Anop, na terminologia adotada pelo TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2000) - em que as instituições e os programas de governo passam a ser avaliados com base em metodologia própria, envolvendo a eleição e a apuração de indicadores de gestão.

Assim, o controle das políticas públicas constitui tema de especial relevância no contexto da revisão de escopo da atuação dos TCs, com vistas a assegurar o alcance do que se pode chamar de “função social do controle externo”, caracterizada pela contribuição ao atendimento a demandas concretas da sociedade (GOMES, 2002, p. 84).

Embora ainda pontuais, algumas experiências concretas nesse sentido revelam o potencial de impacto que tais iniciativas por parte dos TCs podem vir a propiciar. As fiscalizações dos serviços de limpeza urbana e da regularidade do licenciamento ambiental de obras, bem como aquelas realizadas com a finalidade de avaliar o desempenho do órgão responsável pelo controle ambiental em Pernambuco, iniciadas no ano de 2000, por exemplo, alinham-se entre as ações efetivas em prol do aprimoramento da gestão ambiental no Estado. Tudo isto corrobora a tendência de que as ações de controle se estendam, com maior vigor e de forma estruturada, também à área de meio ambiente, uma vez que se trata de tema indissociável dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Para que isto se faça de forma adequada, é necessário identificar as eventuais fragilidades do modelo de fiscalização ambiental prevalecente, avaliando se o controle externo estaria habilitado a ocupar tais espaços (nichos de oportunidade).

Estruturado com o advento da Política Nacional do meio Ambiente (PNMA) – Lei n.º 6.938/1981, o Sisnama passou a presidir a gestão do meio ambiente no Brasil, estabelecendo as normas e os instrumentos que respaldam as ações de controle nesse campo. Ao definir as diversas instâncias da gestão ambiental e suas competências, o Sisnama atribui a órgãos específicos, componentes da sua estrutura, a incumbência de exercer o controle do meio ambiente no Brasil. Tais entes atuam nas diversas esferas de poder, desde o nível Federal, onde pontifica o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Iba-

ma), até as instâncias estadual e municipal, em que se instalam os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente (BRASIL, 1981).

Ora, quando a fiscalização ambiental exercida por estes órgãos se dirige a entes públicos da mesma esfera de poder a que pertencem, vislumbra-se claramente uma atuação com características de controle interno, que padece das contradições inerentes a este processo, com adiante se verá. Apenas ao atuar sobre entes públicos de esferas inferiores ou da área privada, estes órgãos têm a independência necessária para um resultado eficaz e efetivo.

O modelo de controle público presente na CF/88 já determina a existência simultânea e harmônica de entes de controle interno e de controle externo, aqueles exercendo a vigilância nas questões operacionais da gestão e estes executando a tarefa de supervisão, independente e autônoma, da ação pública realizada (BRASIL, 1988, art.71 e 74). A vinculação entre estes níveis de controle é tão transparente no texto constitucional que há menção explícita da obrigação do ente de controle interno, ao tomar conhecimento de irregularidades identificadas no exercício do seu mister, encaminhá-las ao titular do controle externo, sob pena de ser responsabilizado solidariamente com o gestor envolvido pelos danos decorrentes dos atos por ele praticados (art. 74, § 1º).

Não é de estranhar, assim, a absoluta pertinência da atuação de uma segunda linha de defesa da gestão pública, a cargo dos entes de controle institucional externo, também na área de meio ambiente, tarefa de relevo e importância estratégica para a preservação dos bens naturais para as futuras gerações.

A oportunidade da atuação dos órgãos de controle externo nesta questão pode ser ainda justificada, entre outras razões, pelo atual desrespeito às normas legais que regulam o tema, o que significa uma espécie de falência do controle tradicional especializado, nos moldes implementados a partir do Sisnama. Corroborando esta idéia, MILARÉ (2005), com precisão, credita tal desobediência à ausência de consciência social e à falta de imperatividade do comando legal, por ineficácia e ineficiência dos aparelhos de fiscalização ambiental do Estado. O segundo ponto constitui um claro nicho de oportunidade para a atuação do controle externo no tema.

Mas a quem caberia exercer este papel?

Ao abordar a questão do controle externo, a CF/88 limita esta função ao Congresso Nacional (Poder Legislativo) com o auxílio do TC (BRASIL, 1988, Art. 71, *caput*), não fazendo menção a qualquer participação do MP neste mister. Para alguns autores, entretanto, além do Poder Legislativo e dos TCs, a função de controle externo é exercida também pelo Poder Judiciário, pelo MP e pela sociedade como um todo, neste caso mediante os instrumen-

tos de controle social (SANTOS; GAMA, 2004, p. 443). Assim, mais uma vez, os TCs e o MP se assemelham em atribuições e competências.

Ao outorgar ao MP a capacidade de atuar na defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos⁴ (BRASIL, 1988, art. 129, inciso III), a CF/88 de certa forma credenciou-o a incluir esta atividade no seu escopo de atuação. Por outro lado, embora não detenha mandato explícito semelhante, os TCs estariam autorizados a uma atuação equivalente pelo exercício da fiscalização operacional, também conferida constitucionalmente (Art. 7º, caput). Por esta via, tais órgãos têm atribuições que incluem a fiscalização dos entes jurisdicionados quanto ao desempenho dos programas e políticas públicas por eles desenvolvidos, inclusive aqueles relacionados com a gestão ambiental. A despeito desta capacidade equivalente conferida aos dois entes, a prática tem comprovado a ampla visibilidade da atuação do MP na área ambiental (MILARÉ, 2005, p. 243). Quanto aos TCs, entretanto, praticamente nada se sabe sobre sua atuação nesse campo.

Em nível infraconstitucional, os dois entes não fazem parte do Sisnama, inexistindo nos seus mandatos legais, portanto, atribuições específicas relativas ao controle formal do meio ambiente. A despeito disso, o MP vale-se da prerrogativa de promover as ações civis públicas, aplicáveis às questões dos direitos difusos, que incluem, com destaque, a problemática ambiental. Por esta razão, a PNMA faz menção explícita à participação desse órgão na temática ambiental, declarando sua legitimidade para proposição de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1981, art. 14, § 1º).

Ao abordar o âmbito de atuação do MP relacionado com a questão ambiental, Milaré (2005) define um extenso rol de potencialidades ou procedimentos, entre eles a legitimidade para propor a Ação Civil Pública (ACP), nos termos da Lei n.º 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública (LACP)- utilizando o Inquérito Civil (IC), procedimento administrativo exclusivo do órgão, para apurar a ocorrência de danos ambiental;

Por força do exercício destas funções, o MP parece se antecipar aos TCs, enquanto parceiro da sociedade na defesa do meio ambiente. Não é de estranhar, portanto, o prestígio de que desfruta o Promotor de Justiça do Meio ambiente, na qualidade de interlocutor válido e agente eficaz nesse mister (MILARÉ, 2005, p. 243).

De outra parte, permanece a idéia de que não há restrições formais para que os TCs tratem de modo integrado também das questões ambientais, utilizando-se das ferramentas existentes ou implícitas no âmbito do seu próprio mandato constitucional. Com efeito, as fis-

⁴ Direitos não associados a um titular específico.

calizações operacionais voltadas ao controle da formulação e implementação de políticas públicas envolvendo as questões de direitos difusos, como aquelas associadas ao meio ambiente, representam potencialidades efetivas para atuação dos TCs no tema, o que indica similaridade nos *modus operandi* dos dois órgãos quanto à capacidade de intervenção neste assunto.

É notável observar que a ACP, além de não ser um instrumento privativo do MP, volta-se para assuntos de direito difuso *lato sensu*, que incluem outros temas além daqueles relativos ao meio ambiente (fazem parte dos direitos difusos o direito do consumidor, a questão da propaganda, entre outros). Demonstra, assim, o MP, uma compreensão mais clara para um tema ao qual uma outra instituição de controle público - o TC - tem se dedicado de modo pontual ou limitado. Por tal razão, julgou-se oportuno levantar a experiência deste ente na implantação do processo de controle ambiental, com vistas a extrair lições que possam, com as devidas adaptações, orientar o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) no desenvolvimento de uma ação específica no tema.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Tendo em vista a atuação efetiva que o MP já desenvolve no campo do controle ambiental, decidiu-se aprofundar o conhecimento sobre a experiência da atuação daquele órgão no Estado de Pernambuco. Tudo isso no sentido de contribuir para a identificação de pistas e lições com efetivo potencial de aproveitamento pelo TCE-PE, com vistas a facilitar o desenvolvimento de políticas adequadas ao controle ambiental no campo de atuação dessa Corte de Contas.

A investigação insere-se, assim, na discussão do papel do controle institucional externo no aprimoramento da gestão ambiental, especialmente naquelas atividades afetas às entidades públicas.

A estratégia para colocar em discussão o tema do controle ambiental no rol de atividades do TCE-PE passa pelo levantamento prévio de informações sobre como esse processo contribuiria para aprimorar o papel social da instituição, no sentido de conferir validade à sua função, passando pelo alcance dos objetivos descritos no próximo item.

Frente a estes elementos, foram estabelecidos os objetivos a seguir descritos.

1.3 OBJETIVOS DO ESTUDO

1.3.1 Objetivo geral

Desenvolver princípios de ação política para orientar a atuação do TCE-PE no campo do controle ambiental, à luz da experiência do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) nesse tema.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Desenvolver uma revisão da literatura sobre a questão do controle público e sua interface com o meio ambiente;
- b) Caracterizar a experiência do MPPE no controle ambiental, destacando sua atuação nesse campo no ano de 2006;
- c) Eleger, dentre os elementos estratégicos e operacionais utilizados pelo MPPE no controle ambiental, aqueles que se adequam às características do TCE-PE e
- d) Propor princípios de ação política para atuação do TCE-PE no controle ambiental.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

2.1 BASE TEÓRICA

Para efeito do desenvolvimento dos estudos propostos e em face da singularidade do seu objeto, o modelo de abordagem correspondeu à do método dialético, baseado nas seguintes quatro leis fundamentais (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 100):

- a) ação recíproca, unidade polar ou **tudo se relaciona**;
- b) mudança dialética, negação da negação ou **tudo se transforma**;
- c) passagem da quantidade à qualidade ou **mudança qualitativa**;
- d) interpenetração dos contrários, contradição ou **luta dos contrários**.

No caso da pesquisa desenvolvida, estes elementos estão representados pelos diversos aspectos do seu objeto, que envolve a integração entre ações do TCE-PE e do MPPE e as dos entes responsáveis pelo controle ambiental tradicional (tudo se relaciona), o aperfeiçoamento dos processos de controle (tudo se transforma), a melhoria das condições ambientais pela intensidade da fiscalização (mudança qualitativa) e os conflitos existentes entre os diversos atores envolvidos: setor público, sociedade e entes privados (luta dos contrários).

Como destacam os autores:

[...] as coisas não existem isoladas, destacadas uma das outras e independentes, mas como um todo unido, coerente. Tanto a natureza quanto a sociedade são compostas de objetos e fenômenos organicamente ligados entre si, dependendo uns dos outros, e ao mesmo tempo, condicionando-se reciprocamente. (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 101).

Para a dialética não há nada de definitivo, de absoluto, de sagrado. A caducidade é o destino e a essência de todas as coisas (ENGELS apud MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 103), Nada existe além do processo ininterrupto do devir e do transitório. Nada é imutável, nada escapa ao movimento, à mudança.

A contradição é o princípio do desenvolvimento, sendo suas principais características as seguintes:

- a) **a contradição é interna** – toda realidade é movimento e não há movimento que não seja consequência de uma luta de contrários, de sua contradição interna, isto é, essência do movimento considerado e não exterior a ele. [...];
- b) **a contradição é inovadora** – não basta constatar o caráter interno da contradição. É necessário, ainda, frisar que essa contradição é a luta *entre o velho e o novo*, entre o que morre e o que nasce, entre o que perece e o que se desenvolve. [...];
- c) **unidade dos contrários** – a contradição encerra dois termos que se opõem; para isso, é preciso que seja uma *unidade*, a unidade dos contrários. (STÁLIN apud MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 105, grifo do autor).

O fato de todos estes aspectos guardarem absoluta relação com o objeto do estudo ensejou uma maior eficiência no processo de elaboração da pesquisa e da análise e interpretação dos dados coletados.

Quanto ao objetivo, a presente pesquisa enquadra-se na categoria exploratória, já que teve “[...] como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.” (GIL, 2007, p. 43).

Com efeito, embora inicialmente a idéia fosse explicar comportamentos diferenciados do TCE-PE e do MPPE frente ao controle ambiental, a constatação da ainda tímida atuação dos Tribunais de Contas nesse campo (incluindo o próprio TCE-PE) alterou o escopo da pesquisa, que acabou dirigindo-se para o levantamento e estudo das experiências do MPPE com vistas a obter lições e boas práticas que pudessem orientar a definição de princípios políticos para a atuação do TCE-PE. Para isto, embora já não com caráter comparativo, era preciso demonstrar que as duas instituições guardavam simetria quanto ao mandato legal a que se vinculavam, o que implicou a inclusão, no objeto da pesquisa, do estudo dos seus elementos característicos.

Os levantamentos bibliográficos iniciais revelaram que a atuação do controle externo, e particularmente dos TCs, é tema muito pouco pesquisado na literatura acadêmica, como, aliás, outros autores já haviam identificado (SPECK, 2000, p. 12). Além de reduzido, o acervo de pesquisas existentes geralmente é desenvolvido por integrantes das próprias instituições, sejam membros (ministros ou conselheiros) ou técnicos, tendência que também se observa no caso de entidades congêneres de outros países (SPECK, 2000, p.18).

Se a base acadêmica sobre a atividade de controle externo em sentido amplo já é escassa, não é de surpreender que no tema específico relacionado com a atuação no campo ambiental ela praticamente inexistia.

Afortunadamente, o fato de ao MP serem cominadas atividades relacionadas com o controle ambiental fez com que algumas pesquisas acadêmicas tenham sido produzidas a respeito, embora, mais uma vez, com caráter endógeno. Isso reforçou a idéia de um redirecionamento da pesquisa, não mais voltada a comparar as atuações dos dois entes no controle ambiental e sim levantar as experiências do MP nesse campo, no sentido de buscar lições aproveitáveis para os TCs.

2.2 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

2.2.1 Preliminares

Com vistas a permitir a adequada fundamentação do estudo, o objeto final foi introduzido a partir do encadeamento de toda uma rede de antecedentes, envolvendo os seguintes elementos:

- a) A emergência da crise ambiental e o papel do Estado;
- b) Direitos fundamentais e políticas públicas;
- c) O controle do Estado;
- d) O controle ambiental vigente no Brasil e
- e) A atuação do controle institucional externo na área de meio ambiente.

No que tange aos procedimentos técnicos utilizados, as pesquisas foram do tipo bibliográfica e documental, compreendendo também um amplo trabalho de campo, baseado em entrevistas e consulta a bases de dados.

2.2.2 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica envolveu a coleta e análise de material destinado à elaboração da revisão da literatura pertinente ao tema do estudo. Além disso, juntamente com os dados oriundos da pesquisa documental, forneceu os elementos para subsidiar a caracterização das instituições em estudo com base nos seus diversos atributos (fundamento legal, estrutura, atribuições, forma de atuação, etc.).

Para a identificação das experiências gerais e específicas dos órgãos em análise, incluindo a avaliação dos seus resultados, foram utilizados a pesquisa documental e o trabalho de campo, com base em entrevistas (observação direta intensiva) e levantamento de dados a partir das bases eletrônicas disponíveis.

O planejamento da pesquisa bibliográfica foi realizado de acordo com as recomendações de Gil (2002, p. 59-86). Definido o tema do estudo (controle institucional externo na área de meio ambiente), foi efetuado levantamento bibliográfico preliminar, ainda na fase da elaboração do projeto de pesquisa.

Para orientar os estudos iniciais, partiu-se, nessa etapa para a busca de uma visão mais geral da organização do Estado, cogitando-se da literatura clássica sobre o tema. Além da recomendação de professores e colegas, lançou-se mão, já nessa fase, de mecanismos de busca eletrônica na internet, com destaque para a versão beta da plataforma acadêmica do *Google* (www.scholar.google.com).

Neste caso, palavras-chave como **Estado, controle, controle interno, controle externo, direito constitucional, direito administrativo, política ambiental, gestão ambien-**

tal e licenciamento ambiental, foram utilizadas para orientar o levantamento bibliográfico preliminar sobre o tema em estudo. Nessa fase, o objetivo visualizado era a descrição do marco institucional em que se inseria o controle ambiental no Brasil.

Com respeito ao *Scholar Google*, cabe fazer menção a uma potencialidade identificada nessa fase e que em muito auxiliou a avaliação da relevância das referências resultantes das buscas efetuadas. Trata-se da indicação do número de citações associado a cada resultado obtido. Por exemplo, ao utilizar o argumento <**direito constitucional**>, retorna um *ranking* de referências, em que as três primeiras colocadas apresentam os seguintes escores:

a) [BOOK] [Curso de direito constitucional](#)

JA da Silva - intervox.nce.ufrj.br

Assunto: CURSO DE. **DIREITO CONSTITUCIONAL**. Autor: JOSÉ AFONSO DA SILVA. APOSTILA DE **DIREITO CONSTITUCIONAL**. José Afonso da Silva. 1ª Parte. ...

[Cited by 906](#) - [Related Articles](#) - [View as HTML](#) - [Web Search](#)

b) [BOOK] Curso de **direito constitucional**

P Bonavides - 2000 - Malheiros Editores

[Cited by 408](#) - [Related Articles](#) - [Web Search](#)

c) [BOOK] **Direito constitucional**

A de Moraes - 2002 - Editora Atlas

[Cited by 499](#) - [Related Articles](#) - [Web Search](#)

Nesse caso, o livro Curso de Direito Constitucional, de José Afonso da Silva, seria, em princípio, a referência com maior credibilidade acadêmica. Mesmo considerando as limitações deste enfoque, ele foi utilizado ao longo de todas as fases da pesquisa bibliográfica, até pela sua comodidade.

Numa etapa posterior, após um melhor enquadramento do tema do estudo, foi elaborado um plano provisório para a pesquisa bibliográfica complementar, ainda seguindo as orientações de Gil (2002), consolidado da seguinte forma:

a) **Modelo e estrutura do Sisnama**

b) **Instrumentos da PNMA**

c) **Licenciamento ambiental**

- i. Modelo e atores
- ii. Forma de controle
- iii. Críticas

d) **Controle do Estado**

- i. Controle público
- ii. Controle social

e) **Controle ambiental clássico**

- i. Modelo e atores
- ii. Forma de controle
- iii. Críticas

f) Controle externo ambiental

- i. Experiências nacionais e internacionais
- ii. Experiência do TCE-PE
- iii. Críticas

g) Conclusões

O passo seguinte foi a identificação de fontes de consulta complementares, dando-se preferência, mais uma vez, à utilização de bases eletrônicas. Para isso, recorreu-se às indicações apresentadas na página da própria Biblioteca Central da Universidade Federal de Pernambuco, a saber:

- a) Pergamum - catálogo on line do acervo do Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Pernambuco -
<http://www.biblioteca.ufpe.br/php/biblioteca/php/opcoes.php>;
- b) Biblioteca de teses e dissertações da Universidade Federal de Pernambuco;
- c) Periódicos Capes - <http://www.periodicos.capes.gov.br/>;
- d) Banco de Teses Capes - <http://servicos.capes.gov.br/capesdw/>;
- e) Periódicos Acesso Livre Capes - <http://acessolivre.capes.gov.br/>;
- f) Portal da pesquisa - <http://www.portaldapesquisa.com.br/databases/sites>;
- g) Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) -
<http://www.ibict.br/>;
- h) Catálogo Coletivo Nacional (CCN) - <http://www.ibict.br/secao.php?cat=CCN>;
- i) Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) - <http://bdttd.ibict.br/>;
- j) Scientific Electronic Library Online (SciELO) -
<http://www.scielo.org/index.php?lang=pt>;
- k) World Bank e-Library -
<http://miranda.worldbank.catchword.org/vl=1425176/cl=26/nw=1/rpsv/home.htm> e
- l) Biblioteca Virtual em Saúde - <http://www.bireme.br/php/index.php>.

Nessa fase, a pesquisa bibliográfica passou a se voltar para os trabalhos acadêmicos que evidenciassem o estado da arte atual, enfatizando-se a busca de teses, dissertações e

artigos. Ao mesmo tempo, foram agregadas novas palavras-chave à busca, como: **Tribunal de Contas, Ministério Público (MP), Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), direito ambiental, políticas públicas, Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), Ação Civil Pública (ACP) e direitos difusos.**

Com isto, foram identificadas cerca de 290 (duzentas e noventa) referências que subsidiaram a elaboração do trabalho.

A pesquisa tradicional a bibliotecas físicas restringiu-se às do TCE-PE e à do MPPE, especialmente para os temas específicos do controle externo realizado por cada uma dessas instituições.

Para as referências de maior relevância, foram elaboradas fichas de leitura nos moldes indicados por Gil (2002, p. 81-83). Sempre em busca da comodidade para o registro, o arquivo e o acesso aos dados obtidos, optou-se por elaborar fichas eletrônicas, conforme modelo apresentado no APÊNDICE A.

2.2.3 Pesquisa documental

A pesquisa documental desenvolvida voltou-se para o levantamento das peças que disciplinam a organização e o funcionamento das instituições em estudo (TCs e MP) ou registram os resultados de suas atuações.

Neste caso, as principais fontes utilizadas foram os respectivos setores de documentação (bibliotecas), tendo-se utilizado também as informações disponíveis nas páginas eletrônicas destes órgãos (<<http://www.tce.pe.gov.br>> e <<http://www.mp.pe.gov.br>>). Para efeito do levantamento de informações mais gerais, relativos às legislações de âmbito federal e estadual, as peças documentais foram acessadas a partir dos sites corporativos do governo brasileiro (<<http://www.presidencia.gov.br>>) e da Assembléia Legislativa de Pernambuco (Alepe) (<<http://legis.alepe.pe.gov.br>>).

2.2.4 Estudo de campo

A pesquisa realizada teve por objetivo final o levantamento de dados e informações acerca da experiência do MPPE no controle ambiental, com vistas a servir de lição/exemplo à futura atuação do TCE-PE nesse campo. O corte temporal abarcou o período que vai da instalação das primeiras unidades específicas responsáveis pela defesa do meio ambiente naquele órgão, em 1987, até o ano de 2006. Marco importante desse período é a

instalação dos Centros Operacionais de Apoio às Promotorias, entre eles o de Defesa do Meio Ambiente do Patrimônio Público e Social, em 1994 (PERNAMBUCO, 1994), inspirada no comando inscrito na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) (BRASIL, 1993a, arts. 8º, inciso I, e 33).

Conforme já referido, a pesquisa realizada envolveu duas fases, uma exploratória, baseada em entrevistas com membros das unidades da instituição instaladas em Recife (inclusive o MPCO, inserto na estrutura do TCE-PE) e uma outra, de detalhe, específica para o MPPE⁵.

Como é característico deste tipo de estudo, o projeto inicial teve um formato bastante genérico, com a delimitação dos objetivos da pesquisa e as limitações para sua realização (GIL, 2002, p. 129-130). Assim, o projeto inicial da pesquisa realizada envolveu apenas a identificação das diversas instâncias do MP localizadas na cidade de Recife – Procuradoria da República em Pernambuco (PRPE), Procuradoria Regional da República da 5ª Região (PRR5), MPPE e Ministério Público de Contas (MPCO), este vinculado à estrutura do TCE-PE - e a formulação dos instrumentos a serem utilizados na fase exploratória (APÊNDICE B). Para se adequar a uma abordagem baseada em aproximações sucessivas, o roteiro de entrevista desenvolvido para esta fase apresentava questões genéricas iniciais, concluindo-se com perguntas específicas acerca do controle ambiental desenvolvido pelo MP, envolvendo ainda indagações sobre as possíveis parcerias entre esse órgão e os TCs. Considerando a peculiaridade do MPCO frente às outras unidades do MP, o levantamento das informações nesse caso demandou a utilização de questionário específico.

Para cumprir os requisitos de formalidade e ética, providenciou-se junto à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (Prodevma) um documento oficial de apresentação do pesquisador, com a indicação do objeto e objetivos da pesquisa, além das ressalvas quanto à confidencialidade dos dados e informações repassadas pelos respondentes (APÊNDICE C). Quanto a este último aspecto, é importante salientar que, conforme o roteiro referido e em respeito à reserva do respondente, as entrevistas eram encerradas indagando-se sobre a autorização para utilizar os dados levantados na pesquisa.

⁵ Entidades, pessoas entrevistadas e respectivas datas: a) MPPE – Promotor de Justiça Geraldo Margela (3 ago. 2007); b) PRR5 – Procurador da República Antônio Edílio Magalhães Teixeira (8 ago. 2007); c) PRPE – Procurador da República Marcos Antônio da Silva Costa (15 ago. 2007); c) MPCO – Procurador Gustavo Massa Ferreira Lima (22 ago. 2007), Procurador Cristiano da Paixão Pimentel (27 ago. 2007) e Subprocurador Geral Dirceu Rodolfo de Melo Júnior (10 set. 2007). A transcrição de todos os depoimentos foi validada pelos entrevistados, que também autorizaram a divulgação acadêmica dos seus conteúdos.

Além de evidenciar detalhes relevantes sobre o modelo de organização e funcionamento das diversas instâncias do MP, a fase exploratória também ofereceu como subproduto valioso a identificação de bases de dados relativos à atuação desses órgãos. Especificamente no caso do MPPE, foram identificadas as bases de dados administrados pela Corregedoria-Geral do Ministério Público (CGMP) e pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Meio Ambiente (Caop-MA), referentes às atividades de caráter global do órgão e àquelas desenvolvidas na área de meio ambiente, respectivamente. Foi nesta fase também que se teve conhecimento do Planejamento Estratégico 2005-2008 do MPPE, documento extremamente rico em informações sobre suas estratégias de ação.

No âmbito da pesquisa voltada ao MPPE, os trabalhos desdobraram-se ainda no levantamento dos dados empíricos relativos à atuação da instituição como um todo e na área de defesa do meio ambiente, em particular. Esse último aspecto contemplou uma visão histórica, envolvendo, adicionalmente, o levantamento aprofundado do desempenho operacional relativo ao ano de 2006, com base nos registros correspondentes, cadastrados no banco de dados do Caop-MA. Para conformar uma visão preliminar da estrutura e do funcionamento do órgão, foram utilizados os dados e informações apresentados no seu Plano Estratégico (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2006), que se baseou em pesquisas internas e externas sobre a organização e o desempenho do MPPE.

Com vistas a subsidiar o planejamento, a coleta e a interpretação dos dados e informações obtidos, especialmente do ponto de vista comparativo, buscou-se apoio na escassa literatura existente sobre o tema. Uma destas referências foi o trabalho realizado por Santos (2007), cuja tese de doutorado abordou a atuação do MPPE na tomada dos TACs em 2005. O universo estudado nesse levantamento envolveu 115 eventos, 96,5% de todos aqueles firmados pelas diversas instâncias do MP em Pernambuco, que inclui, além do MPPE, as representações do Ministério Público Federal (MPF) no estado (PRPE e PRR5⁶). Daquele total, 64 (55,7%) referiam-se à área de Meio Ambiente ou Patrimônio Histórico Cultural, o que dá idéia da relevância com que o tema é representado no âmbito geral da atuação do MPPE. Nesse trabalho, a autora refere e compara com frequência seus dados com os de Rodrigues (2006), que desenvolveu estudo na mesma linha de pesquisa, por essa razão também considerado como referência para o presente trabalho.

Investigações ainda mais específicas, que também subsidiaram as análises elaboradas, especialmente do ponto de vista comparativo, foram objeto dos estudos de Sanglard

⁶ Estes dados não incluem a participação do MPCO que, por enquanto, não realiza a tomada de TACs. Esta possibilidade será adiante analisada.

(2000) e de Mio (2005). Nesses trabalhos, os autores, analisando a atuação do MP na defesa do meio ambiente, levantaram dados característicos das experiências das unidades estaduais do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente, referentes a municípios específicos (Magé e Guapimirim, no primeiro caso, e São Carlos, no segundo).

De uma maneira geral, esta fase da pesquisa contemplou a coleta e a análise dos documentos e dos depoimentos que explicitam o planejamento e a execução dos trabalhos realizados pelo MPPE, incluindo os respectivos registros das decisões e encaminhamentos.

O estudo de campo foi concluído com o acesso às bases de dados referidas, franqueadas pelo MPPE por meio das referidas unidades gestoras das informações. No caso do Caop-MA, os dados foram transferidos em suporte eletrônico (arquivos em *excel* e em *rtf*), enquanto a Corregedoria Geral repassou as informações em base física (papel).

Os estudos de campo foram concluídos com a realização de entrevistas informais com outros promotores do MPPE vinculados ao controle ambiental, para complementação de informações, esclarecimento de dúvidas e validação do marco conceitual relativo à estratégia de atuação do órgão nessa área.

2.2.4 Formatação do documento

A formatação física da dissertação seguiu rigorosamente as recomendações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) relacionadas com a apresentação de trabalhos acadêmicos. No caso da elaboração de quadros e tabelas, foram adotadas as indicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), prevalecendo, nos demais casos omissos, as orientações de França et al (2004).

Para efeito de assegurar uniformidade na identificação das referências consultadas, todas as respectivas descrições manuais, excetuando aquelas referentes às legislações, foram validadas com o auxílio da ferramenta denominada Mecanismo *Online* de Referência Eletrônica (More), desenvolvida pela Universidade Federal de Santa Catarina e disponível no endereço <<http://www.rexlab.ufsc.br:8080/more/>>.

3 REVISÃO DA LITERATURA

3.1 ESTADO, SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE

3.1.1 A emergência da crise ambiental e o papel do Estado

A partir da análise dos estudos relativos à crise ambiental ora experimentada, pode-se apontar como uma das suas razões primordiais a postura antropocêntrica que tem caracterizado a relação do homem com o seu entorno. Nas palavras de Odum (1997, p. 811), “[...] até a data, e no geral, o homem atuou no seu ambiente como um parasita, tomando o que dele deseja com pouca atenção pela saúde do seu hospedeiro, isto é, do sistema de sustentação da sua vida.”.

Boa parte das razões que justificam este comportamento deriva de uma visão auto-referente da nossa civilização, que, sem se confrontar com outras formas de inteligência e conseqüentes processos civilizatórios distintos, tem baixa capacidade crítica com respeito aos caminhos até hoje trilhados. O homem se explica a si próprio e se eleva aos píncaros das espécies, atribuindo-se direitos que lhe facultam explorar a natureza e todas as espécies existentes em seu próprio e único benefício.

Razões históricas e culturais para esse comportamento são abundantes, como diversos autores já relataram. De maneira sintética, podemos identificar, a esse respeito, as contribuições da tradição grega, dos romanos, da visão judaico-cristã, do iluminismo e do positivismo, que conformaram o pensamento ocidental a respeito da relação homem-natureza.

Com respeito à tradição grega, é emblemática a visão aristotélica da hierarquia e ordem da natureza. A pedra cai porque o chão é o seu lugar no arranjo natural das coisas. Sobre o chão, as águas e, sobre estas, o ar (tudo em seu lugar). Enquanto na visão judaico-cristã o mundo se fez do nada, para os gregos no princípio vigia o caos, consistindo o processo de criação apenas no ordenamento das coisas, cada uma no lugar que lhe cabia por destino.

Assimilando o cosmos social à ordem da natureza, Aristóteles (apud ZEA, 1978, p. 109) afirma que “[...] *la sociedad es el orden propio del hombre.*”.

Não é difícil imaginar como esta visão aristotélica afetou o modo de compreensão das relações sociais. Uns teriam nascido para mandar, outros para obedecer, existindo uma natural relação de mando e obediência entre os homens; era assim que a natureza queria, haja vista as diferenças físicas e intelectuais com que dotou os homens livres e os escravos (ARISTÓTELES, 2005, p. 19). Era por tal razão, ainda, que escravos, mulheres e crianças eram me-

nos perfeitos, aqueles (escravos) privados da vontade e estas possuindo-a de forma subordinada (as mulheres) ou pouco desenvolvida (as crianças) (ARISTÓTELES, 2001, p. 33).

A visão antropocêntrica, no entanto, cristaliza-se de forma definitiva a partir da concepção judaico-cristã, que alça o homem a uma posição de absoluto reinado sobre todas as coisas, criadas por Deus para o seu domínio e deleite. Assim, conforme o Antigo Testamento, o Criador teria se dirigido apenas a ele, único que poderia ser salvo ou condenado (PASSMORE, 1975, p. 92). Da mesma forma que o homem teria sido criado a bem de Deus, o mundo se fazia a bem do homem. O discurso enaltecendo o homem como criação máxima de Deus não poderia ser mais enfático, conforme recordara Jeremiah Burroughs à sua congregação: “[...] quando Deus viu Suas outras obras, Ele apenas disse que eram ‘boas’, ao passo que, quando fez o homem, Ele disse ‘ *muito boas* ’.” (THOMAS, 1988, p. 37).

No entanto, o próprio Antigo Testamento (Livro de Jó) traz passagens em que não é tão clara a predileção divina pela criatura humana, já que “Deus provoca chuva em terras onde não há homens [...] para satisfazer o chão desolado e gasto [...].” (PASSMORE, 1975, p. 93). Mesmo sendo alvo da predileção de Deus, lembra este autor, o homem não estaria autorizado a transformar o mundo, constituindo esta forma de agir uma espécie de *hubris*.

A esse respeito, opõem-se as visões de Santo Agostinho e de Pelágio. Para o primeiro, o homem deveria se conformar com a natureza hostil, já que este seria o seu débito por ter incorrido no pecado original. Para Pelágio, no entanto, como o pecado original apenas maculara Adão, o homem estaria livre para “criar na terra uma nova natureza, mais adequada às necessidades humanas.” (PASSMORE, 1975, p. 93). Embora Santo Agostinho tenha saído vencedor no debate acerca da extensão da mácula do pecado original sobre a humanidade, prevaleceu, na relação com a natureza, a visão “pelagiana”, que findou aprovando o domínio transformador da espécie humana sobre o meio ambiente. Frente a isto, cabia ao homem, conforme o Gênesis, encher a terra e submetê-la (THOMAS, 1998, p. 17). Após o período entre a queda, provocada pelo pecado original, e o dilúvio, Deus volta a apoderar o homem frente à natureza, declarando (THOMAS, 1998, p. 22):

Temam e tremam em vossa presença todos os animais da terra, todas as aves do céu, e tudo o que tem vida e movimento na terra. Em vossas mãos pus todos os peixes do mar. Sustentai-vos de tudo o que tem vida e movimento (Gênesis, IX, 2-3).

Conforme relata Passmore (1975), a licença para dominar a natureza estendeu-se à relação com os outros animais (vistos como inferiores), que poderiam ser vítimas até da crueldade humana, desde que isso não infligisse prejuízo a outros homens. Como justificativa moral para tais atitudes, Descartes defendia que os animais não podiam sofrer. Seu seguidor,

Malebranche, traz o argumento definitivo: como todo sofrimento é resultado do pecado original, que implicou apenas os homens, os animais não sofriam de fato, mas apenas aparentavam este sentimento (MALEBRANCHE apud PASSMORE, 1975, p. 94).

Embora o homem pudesse se utilizar da natureza, a idéia era de que esta não estaria pronta para isso, devendo ser adequadamente transformada (PASSMORE, 1975, p. 95). A expressão máxima dessa sujeição da natureza aos desígnios humanos é cunhada a partir da visão de Descartes, que a assimilava à cera, símbolo tradicional da maleabilidade.

Segundo a concepção “hegeliana”, a natureza só merece apreço quando se transforma numa fazenda, jardim e perdeu sua selvageria e estranheza. O antropocentrismo estabelece a existência e utilidade da natureza como coisa a se dominar, transformar e humanizar. Em outras palavras, a Civilização consistiria na conquista da natureza, seu controle e manipulação como melhor conviesse à humanidade (PASSMORE, 1975, p. 96).

Por fim, a influência romana é expressa no modo de apropriação do espaço rural, consubstanciada pela divisão rígida entre as áreas agrícolas (o *ager*⁷) e as regiões de floresta (*silva*). O plantio nas primeiras previa a retirada integral da vegetação natural (DUBY, 1975), procedimento que norteou toda a lógica agrícola ainda hoje prevalecente na civilização ocidental.

E como se expressa hoje a crise ambiental decorrente do processo civilizatório construído a partir deste legado antropocêntrico? De acordo com Vidal (2004, p. 11):

A crise ambiental é perceptível nos reflexos de algumas de suas conseqüências mais visíveis, como a fome, a miséria, a ausência de condições dignas de vida para grande parte da humanidade, a degradação de ecossistemas, as desigualdades sociais, a extinção de espécies, as patologias da modernidade como angústia e depressão, a ausência da vida condicionada ao trabalho, a violência, enfim, numa verdadeira inversão de valores. Há muitos ganhando pouco e poucos ganhando muito. Muitos têm acesso restrito aos instrumentos e às possibilidades do exercício digno da cidadania.

As razões para chegar aonde chegamos são bem representadas na palavra de Santos (2002, p. 56):

A promessa da dominação da natureza, e do seu uso para o benefício comum da humanidade, conduziu a uma exploração excessiva e despreocupada dos recursos naturais, à catástrofe ecológica, à ameaça nuclear, à destruição da camada de ozônio, e à emergência da biotecnologia, da engenharia genética e da conseqüente conversão do corpo humano em mercadoria última. A promessa de uma paz perpétua, baseada no comércio, na racionalização científica dos processos de decisão e das instituições, levou ao desenvolvimento tecnológico da guerra e ao aumento sem precedentes do seu poder destrutivo. A promessa de uma sociedade mais justa e livre, assente na criação da riqueza tornada possível pela conversão da ciência em força produtiva, conduziu à espoliação do chamado Terceiro Mundo e a um abismo cada vez maior entre o Norte e o Sul. Neste século morreu mais gente de fome do que em qualquer

⁷ Ager: terras plantadas em cereais, compostas de um conjunto de campos contíguos e quadrangulares (MAZOYER; ROUDART, 2002, p. 292).

dos séculos anteriores, e mesmo nos países mais desenvolvidos continua a subir a percentagem dos socialmente excluídos, aqueles que vivem abaixo do nível de pobreza (o chamado 'Terceiro Mundo Interior').

Temas hodiernos dos meios de comunicação, o aquecimento global, a destruição da camada de ozônio e a redução da biodiversidade ressaltam como os três maiores desafios ecológicos atuais, embora suas relações com a ação antrópica ainda seja alvo de algumas controvérsias (TOMMASINO; FOLADORI, 2001). Vale destacar que, mesmo nos casos em que essas relações são comprovadas, como entre o abate de florestas e o aquecimento global, as providências são ainda tímidas: “[...] apenas 1% da floresta tropical está protegida ou é administrada de forma sustentável.” (GEORGE, 1998 apud VIDAL, 2004, p. 70).

A menos que seja detida tal rota de colisão entre o homem e a natureza, esta será incapaz de sustentar a vida da forma como a conhecemos (GEORGE, 1998 apud VIDAL, 2004, p. 72).

Guimarães (2000 apud VIDAL, 2004, p. 74) lembra que a crise ambiental se abate sobre todas as classes, exprimindo-se, para os despossuídos, “[...] pela vivência imediata e intensa dos [...] diversos problemas ambientais que se atrelam intimamente com a produção da miséria por esse modelo de sociedade.” A despeito da possibilidade de amenizar os seus efeitos, os grupos dominantes também sofrem com a influência negativa que esta crise

[...] vem exercendo sobre o processo de acumulação do capital, seja pela queda da produtividade, direta ou indiretamente, pelo desvio de recursos do processo produtivo para o enfrentamento dos problemas ambientais ou pela necessidade de conquista do mercado ‘verde’. (GUIMARÃES, 2000 apud VIDAL, 2004, p. 74).

Mais do que um problema da relação do homem com a natureza, a crise ambiental se origina da relação dos homens entre si, constituindo, desta forma, um dilema de dimensão essencialmente social (FOLADORI, 2001). Por tal razão, prossegue esse autor, seria nesta esfera que deveríamos buscar a solução do problema.

É deste ponto de vista, também, que Martine (1996), embora dando relevo ao fator demográfico como um dos elementos explicativos da crise, discorre sobre o risco de que a ênfase neste aspecto mascare as preocupações com as mudanças vinculadas à rediscussão e viabilidade do modelo de civilização, o que envolve um forte componente político.

Já para Merico (1996 apud CAMARGO, 2002, p. XXXII) “[...] se por um lado a população atual do planeta já utiliza cerca de 40% dos produtos provenientes da fotossíntese, 20% da população mundial mais rica é responsável por 70% do consumo global de energia e matérias-primas.” Frente a tal desigualdade na distribuição da riqueza e do consumo, não é de estranhar o grave problema global com que se depara hoje a humanidade (CAMARGO, 2002, p. XXXII).

Outro aspecto relevante na compreensão das razões da crise ambiental reside no apego obsessivo ao crescimento econômico como única via de promover o desenvolvimento humano. A este respeito, é emblemática a assertiva de Camargo (2002, p. XXXV):

O desenvolvimento é um conceito que está tão incutido no pensamento ocidental que é tomado quase como uma lei da natureza. O desenvolvimento tradicional usa os recursos humanos, os recursos financeiros, a infra-estrutura e os recursos naturais comprometido com a idéia de lucro gerador do progresso. Faz crescer a produção na certeza de que isso trará o bem-estar coletivo (PRETES, 1997). O desenvolvimento que conhecemos, no entanto, é questionável, uma vez que atende às necessidades humanas apenas de forma parcial e ainda destrói ou degenera sua base de recursos. Também é discutível se o processo produtivo estaria primordialmente e realmente interessado no bem-estar coletivo.

Refletindo sobre o mesmo tema, Sachs (1999, p. 3) arremata:

Disso resulta gigantesco *potlatch* e a má distribuição cada vez mais pronunciada entre as nações e no interior delas, desencadeando fenômenos de desemprego em massa, de subemprego e de exclusão social, mais do que desperdício, destruição de vidas humanas. Enquanto um bilhão de habitantes de nosso planeta vive na prosperidade, outro bilhão sobrevive em estado de miséria que desafia qualquer descrição; quatro bilhões dispõem de renda modesta próxima ao mínimo vital. O fenômeno que marca este século é, por conseguinte, o desenvolvimento às avessas, enquanto o produto mundial equitativamente dividido seria suficiente, para assegurar vida confortável ao conjunto das populações.

Os recentes episódios associados às conseqüências do aquecimento global exemplificam a face cruel dos impactos que o nosso processo civilizatório está provocando no planeta. Este e outros temas, que pareciam matéria de ficção, hoje povoam os noticiários das redes de televisão, denotando que o assunto passou a ser de interesse popular. Horários televisivos, antes ocupados essencialmente por programas de variedades, passaram a incluir reportagens sobre questões ambientais. O tema está na rua, nas praças e nas conversas de botequim.

Contrariamente ao que antes se pensava e mesmo diante de algumas incertezas pontuais levantadas por Tommasino e Foladori (2001), há uma visão majoritária apontando para a responsabilidade da ação antrópica no presente episódio do aquecimento global, tema que sintetiza os sintomas da crise ambiental. Com efeito, conforme atesta Camargo (2002, p. iii),

[...] jamais alguma civilização teve em âmbito planetário o poder desestabilizador que tem a sociedade contemporânea. As mudanças ambientais em curso estão concentradas em poucas décadas, possuem escopo global e estão profundamente relacionadas com o comportamento humano.

Vivemos em um planeta dominado pela humanidade, conforme os dados quantitativos apresentados por Vitousek (1997, p. 494):

- Between one-third and one-half of the land surface has been transformed by human action;
- The carbon dioxide concentration in the atmosphere has increased by nearly 30 percent since the beginning of the Industrial Revolution;

- *More atmospheric nitrogen is fixed by humanity than by all natural terrestrial sources combined;*
- *More than half of all accessible surface fresh water is put to use by humanity; and*
- *About one-quarter of the bird species on Earth have been driven to extinction.*

Tommasino e Foladori (2001) confirmam esta tendência ao afirmarem que

Según las estimaciones el ser humano ha aumentado significativamente las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera por la combustión de carbón y petróleo en el último siglo y medio. A mediados del siglo XIX la atmósfera contenía 280 partes por millón (ppm) de CO₂; hoy tiene 360, o sea, un incremento del 30%. De allí se deriva que la atmósfera terrestre se ha venido calentando por esta causa a razón de 0,5 grados centígrados en el último siglo. Así, el calentamiento global ha pasado a ser el tema central del cambio climático, y la producción de CO₂ el principal culpable. Claro está que esto no sería un problema de no ser por los efectos que el calentamiento podría provocar para la humanidad [...]

Em síntese, os autores tendem a concluir que a crise ambiental relaciona-se diretamente com a opção desenvolvimentista da modernidade, vinculando-se ainda às relações estabelecidas na sociedade. Em ambos os aspectos, o Estado tem um papel relevante, seja por induzir (ou mesmo adotar, quando empreende diretamente) decisões de mercado, seja por mediar os relacionamentos sociais.

É importante ressaltar que “[...] a sociedade democrática é a gestora primária e original do seu patrimônio” (MILARÉ, 2005, p. 114), aí incluídos os bens ambientais. Contudo, prossegue esse autor, “[...] tratando-se de bem comum, de interesses difusos – como é o caso do meio ambiente –, o Poder público assume as funções de gestor qualificado: legisla, executa, vigia, impõe sanções.”.

MILARÉ (2005, p. 243) lembra ainda que

[...] o Estado, seja atuando como agente econômico, seja como executor de obras públicas, por diversas vezes torna-se um agressor do meio ambiente [...]. Em ações judiciais inéditas já foi chamado a prestar contas de sua omissão no dever constitucional de proteger e recuperar o meio ambiente.

Assim, e do ponto de vista prático, o Estado intervém nas questões ambientais quando desempenha os papéis de empreendedor e de regulador. No primeiro caso, o Estado (empreendedor) “[...] se apropria de espaços, consome insumos e produz resíduos, podendo realizar obras sem a devida avaliação do custo social e ambiental perante os benefícios pretendidos.” (MOISÉS, 1999, p. 315).

Esses processos são em tudo assemelhados àqueles praticados pelas indústrias. Ao executar obras de infra-estrutura, diretamente ou mediante a contratação de terceiros, o Estado é tão empreendedor quanto os agentes privados na sua relação com o meio ambiente.

Como exemplo da participação do Estado na degradação do meio ambiente, a Comissão Mundial de Barragens do Banco Mundial (1997) concluiu que essas obras no Brasil

[...] não alcançaram as suas metas físicas e em alguns casos provocaram a destruição de florestas e *habitats* selvagens, o desaparecimento de espécies e a degradação das áreas de captação a montante, devido à inundação das áreas dos reservatórios, bem como a redução da biodiversidade aquática, a diminuição das áreas de desova a montante e a jusante, e o declínio dos serviços ambientais prestados pelas planícies aluviais a jusante, brejos, ecossistemas de rios e estuários, e ecossistemas marinhos adjacentes. (COSTA, 2001, p. 135).

Prosseguindo, Costa (2001, p. 136) afirma que “essa comissão constatou ainda que todas as represas emitem gases que contribuem para o efeito estufa, como ocorre com os lagos naturais, devido à decomposição de vegetação e ao influxo de carbono na captação.” Na edição de 2000 desse mesmo documento, a Comissão Mundial de Barragens agrega a referência a “[...] impactos cumulativos sobre a qualidade da água, inundações naturais e a composição de espécies quando várias barragens são implantadas em um mesmo rio.” (COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS, 2000 apud SINISGALLI, 2005, p. 66).

Com base nos dados da Eletrobrás, Berman (2002 apud SINISGALLI, 2005, p. 64-65) aponta que, em 1987, “[...] computou-se um total de 34.000 km² de áreas inundadas no Brasil em função da implantação de barragens para a geração de energia hidrelétrica, causando o deslocamento de cerca de 200 mil famílias.”.

Do ponto de vista da função reguladora (da qual é titular exclusivo), o Estado direciona e fiscaliza as intervenções realizadas tanto pelos entes públicos quanto pelas empresas privadas. Nesse papel, cabe ao Poder Público, entre outras tarefas:

[...] manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, implantar unidades de conservação, manter o controle das atividades poluidoras, monitorar a qualidade ambiental de áreas críticas. (MOISES, 1999, p. 315).

A este respeito, Costa (2001, p. 136) lembra as conseqüências da falha do Estado no seu papel regulatório, afirmando que:

Muitas vezes, a devastação e a poluição, quando não causadas pelo próprio Estado são frutos de omissão, já que o particular quando destrói e polui o faz autorizado pelo Estado, através de seus atos autorizativos, emitidos pela Administração.

Além disso, “[...] o monopólio da gestão e do poder de polícia ambiental nas mãos do Estado não tem evitado o abuso ecológico.” (MILARÉ, 2005, p. 262).

Que isto não sirva, no entanto, como justificativa para apoiar a proposta de redução das funções do Estado de forma geral e especialmente na área do controle e fiscalização dos aspectos do meio ambiente, sob pena deste campo ficar ainda mais a descoberto.

No dizer de Zanetti e Sá (2002, p. 2),

[...] o Estado não pode ser o Estado mínimo, como defendido pelo liberalismo, mas o Estado necessário para exercer essa função reguladora em defesa do meio ambiente. Essa função se refere, basicamente, à criação de instrumentos legais que definam as bases de políticas públicas adequadas à gestão ambiental.

A ação do Estado em defesa do capital natural de interesse de toda a sociedade, representado pelos bens e serviços ambientais, deve complementar ou mesmo se antecipar à preocupação dos cidadãos. A inércia social a respeito do tema pode decorrer do que Frey (2001, p. 22-23) classifica como ecologia global, envolvendo temas que, em oposição àqueles relacionados diretamente com o dia a dia do cidadão (ecologia do sujeito), não mobilizam a opinião pública.

Esta relação do Estado com a sociedade no que tange à questão ambiental é bem sintetizada na seguinte análise de Nunes Júnior (2004, p. 297):

A devastação do meio ambiente tem levado o Estado a repartir, com a sociedade, a responsabilidade pela proteção ambiental, que deixou de pertencer ao domínio exclusivamente público, passando também ao domínio privado. O dever de proteger o meio ambiente é cada vez mais compartilhado entre o Poder Público e os cidadãos.

Ainda a este respeito, surge a discussão do Estado Ambiental de Direito, em que o Estado se “[...] propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social, para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural.” (CAPELLA, 1994 apud NUNES JÚNIOR, 2004, p. 300).

Sendo assim, o Estado Ambiental de Direito se contrapõe ao Estado Liberal e ao Estado Social, na medida em que sua principal instituição é a natureza, quando aqueles tinham foco no mercado e no Estado, respectivamente. Aqui, o sujeito dos direitos é o ser humano, diferentemente do burguês ou proprietário, do Estado Liberal, ou o trabalhador, do Estado Social. Ao lado da liberdade e da igualdade, propostos pelo Estado Liberal e pelo Estado Social, o Estado Ambiental de Direito teria por finalidade a solidariedade, envolvendo especialmente os direitos difusos (de terceira geração/dimensão), em contraposição aos direitos individuais ou sociais dos modelos anteriores.

3.1.2 Direitos fundamentais e políticas públicas

Como já referido, as políticas públicas representam o Estado em ação (JOBERT; MULLER, 1987 apud HOFLING, 2001, p. 31), no sentido de fazer valer, de forma concreta, os direitos fundamentais. É a partir daí que se identifica o relacionamento entre estes dois elementos.

É pela via das políticas públicas que o Estado implanta “[...] um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.” (HOFLING, 2001, p. 31).

Os direitos das pessoas têm sido qualificados de diversas formas, convivendo terminologias como direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais. Mas em que se diferenciam tais adjetivações?

Quando se consideram as acepções direitos do homem (ou direitos humanos) e direitos fundamentais, há um certo consenso de que os primeiros referem-se a uma dimensão universal (todos os povos) e atemporal (todos os tempos), enquanto os segundos correspondem àqueles incorporados aos textos jurídicos legais, incluindo os originários do Direito Natural (ALEXY, 1999; CANOTILHO, 1993; MIRANDA, 1988, apud FONSECA, 2006, p. 8-9).

Rigorosamente, “[...] os direitos humanos referem-se a uma proteção mínima que possa conduzir o ser humano a viver dignamente”. (MELGARÉ, 2002, p. 71). No dizer de Fonseca (2006, p. 11), a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembléia Nacional Francesa em 26 de agosto de 1789, é o marco dos “[...] chamados direitos civis e políticos (ou individuais), vinculados à idéia de Estado de Direito e ao constitucionalismo de cunho eminentemente liberal.” Também denominados direitos de primeira geração, continua essa autora, eles incluem os direitos à vida, à igualdade, à intimidade, à inviolabilidade de domicílio, etc. Para Melgaré (2002, p. 72), “a chamada primeira geração dos direitos humanos, erigida pelo pensamento liberal, constitui-se em direitos individuais, como os direitos de participação política, as garantias processuais e o direito de propriedade.” Tal base de direito visava limitar a ação do Estado sobre a sociedade.

Com o advento da revolução industrial e do capitalismo, ao final do século XIX, surge um rastro de miséria e exploração na Europa, o que animou a implantação de uma nova fase de direitos, voltada às garantias sociais (FONSECA, 2006). Prosseguindo, aduz a autora (p. 12):

Isso fez com que o século XX viesse acompanhado de textos constitucionais fortemente marcados pelas preocupações sociais, conjuntamente aos direitos civis e políticos, dentre os quais a Constituição Mexicana de 31-1-1917, a Declaração Soviética dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado de 17-1-1918, seguida pela Constituição Soviética de 10-7-1919, a Constituição de Weimar de 11-8-1919 e a Carta do Trabalho, editada pelo Estado Fascista italiano em 21-4-1927.

Com isso, temas como saúde, educação e segurança social são alçados a essa nova categoria de direito. Vinculados à satisfação das necessidades mínimas, tais direitos passaram a ser denominados de segunda geração, cabendo ao Estado provê-los (Estado da providência).

É de ressaltar que o conjunto formado por estas duas categorias de direito constituem os elementos essenciais para assegurar a plena realização humana (MBAYA, 1997, p. 3).

Por último, surgem os direitos da chamada terceira geração, que incluem aqueles referentes à “[...] autodeterminação, à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à informação [...]” (MBAYA, 1997, p. 33). Constituindo uma espécie de extensão dos direitos sociais e inserindo-se na mesma categoria de provisão (pelo Estado), correspondem a direitos coletivos de interesse geral, que incluem, além daqueles referentes à garantia de um meio ambiente saudável, os que se relacionam com a proteção à infância, à cidade, ao desenvolvimento dos povos, etc., nos termos estabelecidos pela Conferência de Viena, em 1993 (SACHS, 1998, p. 1-2).

Do ponto de vista conceitual, alguns autores vêem alguma imprecisão nessa nova categoria de direitos, já que teriam “[...] como titular não o indivíduo em sua singularidade, mas sim grupos humanos como a família, o povo, a nação, coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade” (LAFER, 1999 apud MELGARE, 2002, p. 72). Dessa forma, os atributos essenciais de uma categoria de direito, como titularidade, objeto, oportunidade e sanção, presentes nas duas primeiras modalidades, não estariam contempladas na terceira (MELGARE, 2002, p. 73).

Para Bucci (1997, p. 90), “o fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado.” Conforme lembra esse autor, isto não é válido, contudo, para políticas públicas de outra natureza (industrial, de energia e de transporte, por exemplo), que não cogitam diretamente da proteção de direitos sociais. Essas estariam fundadas no próprio conceito de desenvolvimento, espalhando benefícios para a sociedade como um todo. (BUCCI, 1997, p. 90).

Arrematando, esse autor conclui que “a função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – seria, portanto, o fundamento imediato das políticas públicas.” (BUCCI, 1997, p. 91).

É relevante considerar a mudança do relacionamento entre Estado e Sociedade ao longo da história, quando se trata do surgimento e consolidação dos direitos ditos fundamentais. A implantação dos direitos civis vem com a idéia de proteger o cidadão dos poderes extremados do Estado, limitando a atuação deste sobre as pessoas. Inversamente, na fase dos direitos sociais, o Estado foi chamado a promover o seu reconhecimento, gerando a figura do Estado provedor, o que, na prática, constitui a ampliação dos seus poderes (BOBBIO, 1992 apud COSTA, 2001, p. 99). Nos mesmos termos, Melgaré (2002, p. 72) destaca que “[...] enquanto na primeira geração postulava-se uma posição não-intervencionista do Estado, na segunda geração exigia-se uma prestação por parte da entidade estatal.” Em resumo, os direitos

individuais consistiriam em liberdades para o cidadão e os sociais em poderes para o Estado (BUCCI, 1997, p. 90).

Como visto, é comum referir-se às categorias de direito em termos de geração, havendo os direitos de primeira (civis e políticos), segunda (sociais) e de terceira geração (coletivos e difusos). Para evitar a idéia de sucessão cronológica que esta terminologia sugere, perdendo de vista o caráter metodológico de uma classificação mais rigorosa, a doutrina hoje prefere o termo dimensão, para o agrupamento dos diversos direitos de uma dada categoria. (FONSECA, 2006, p. 14).

Bonavides (2002 apud FONSECA, 2006, p. 14), considera que “[...] o vocábulo ‘dimensão’ substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’ [...]”. Ao invés de fases que sucedem e aprimoram as anteriores, Inda (2001 apud FONSECA, 2006, p. 15) sugere que os grupos de direitos melhor estariam agrupados em categorias.

No caso brasileiro, Santos e Gama (2004, p. 434) afirmam que a promulgação da CF/88 é o marco da introdução de uma nova categoria de direitos, além dos civis e políticos e dos sociais: os direitos coletivos e difusos. Por serem assentados e já estabelecidos, os direitos civis e políticos - dos quais desponta aquele relativo à segurança pública para as sociedades modernas - não têm um destaque constitucional específico. Diferentemente, os direitos sociais são explicitamente definidos mediante o artigo 6º, onde se inclui o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança e à previdência social. Fazendo parte desta mesma categoria, mencionam-se ainda, como obrigação do Estado Brasileiro, a proteção à maternidade e a assistência aos desamparados. Dentre os direitos coletivos e difusos, destacam-se aqueles relativos ao meio ambiente, pelo seu caráter de essencialidade e pela vinculação direta à qualidade de vida.

É de interesse destacar o aspecto da inter-relação entre as diversas categorias de políticas associadas a cada uma das categorias de direito. Tomando-se a questão ambiental como exemplo, sua implementação pode afetar direitos de outra natureza, constituindo conflitos que devem ser mediados pela combinação de políticas de diversos campos. No dizer de Frey (2000, p. 220),

[...] os programas ambientais concretos, por sua vez elaborados por agentes planejadores, devem ser considerados o resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que reflete constelações específicas de interesse. Um plano de zoneamento ambiental que prevê a transformação de zonas industriais ou rurais em zonas de proteção ambiental, sem dúvida alguma, provoca resistência por parte dos interesses econômicos afetados, o que representa uma modificação das condições de *politics*. Eventualmente, tais interesses econômicos conseguem exercer uma pressão bastante forte dentro do sistema político-administrativo, de modo que essas novas condições de *politics* podem levar à revisão do plano original.

Um fato novo na consecução de políticas públicas de qualquer natureza é o papel relevante hoje desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), especialmente no momento em que o Estado, premido pelas limitações da capacidade de financiamento da ação pública, recorre a outros atores econômicos na promoção do bem estar social. Tais entidades, reconhecidas pela sua inserção social (e agora também pela competência técnica), agem como mediadores para a validação das políticas públicas, sendo muitas vezes responsáveis pela absorção das tarefas que o Estado resolve transferir para a sociedade (DAGNINO, 2004, p. 101). Para Galgani e Said (2002, apud Dagnino, 2004, p. 101),

Uma eventual recusa desse papel [] se dramatiza quando ela se defronta com a possibilidade concreta de produzir resultados positivos — fragmentados, pontuais, provisórios, limitados, mas positivos — com relação à diminuição da desigualdade e à melhoria das condições de vida dos setores sociais atingidos.

É preciso estar atento, no entanto, ao que representam estes espaços abertos à participação social, tática que o Estado utiliza muitas vezes para transferir funções e responsabilidade, ao invés de assegurar uma efetiva parceria na formulação das políticas correspondentes (DAGNINO, 2004, p. 102).

3.2 O CONTROLE E A QUESTÃO AMBIENTAL

3.2.1 Fundamentos do processo de controle

Na dinâmica social, toda ação humana é alvo de algum tipo de controle. Com efeito, desde a mais tenra idade, por força do processo de educação - entendido como a transmissão do legado cultural do seu ambiente - o ser humano sofre controle em nível do círculo familiar e social mais próximo (pais, irmãos, outros parentes e seus amigos). Além de constituir a base para a compreensão do mundo que o cerca, este processo orienta, na criança, a formação das idéias acerca dos deveres e obrigações para com os outros indivíduos, contribuindo, dessa forma, para o estabelecimento do senso de autocontrole, desenvolvido para o ajuste aos valores sociais vigentes e aceitos. Ao longo da vida, diante dos conflitos cotidianos nem sempre mediados mais pelos familiares ou amigos, o indivíduo passa a manejar sua própria trajetória, sendo avaliado de maneira tanto mais positiva quanto mais adaptado às regras de convívio social validadas no ambiente cultural onde se encontra inserido. Esta dimensão do controle refere-se a uma categoria analítica específica associada à regulação social, cujo mecanismo é explicitado pelo conceito de papel social. Fazendo referência aos estudos de Dahrendorf (1967), Speck (2000, p. 13) explica que “a determinadas posições sociais são associadas ex-

pectativas de comportamento, e o controle que rege essas expectativas é exercido por grupos de referência, diferindo em relação à densidade da regulação e ao tipo de sanções aplicadas.”.

O QUADRO 1, a seguir, trata das relações entre o Estado e a sociedade nos papéis recíprocos de controlador e controlado (MARTINS, 1989 apud SPECK, 2000, p. 13), representando a dimensão A, aí indicada, a discussão do parágrafo anterior.

CONTROLADOR	CONTROLADO	
	Sociedade	Estado
Sociedade	A	B
Estado	C	D

QUADRO 1 – Quatro dimensões do Estado e sociedade
Fonte: SPECK, 2000, p. 13.

A dimensão B corresponde aos controles que a sociedade exerce sobre o sistema político, de forma autônoma ou mediante instituições específicas. Seriam constituídos pelos controles de natureza social ou institucional, adiante abordados.

As formas coercitivas com que o Estado passou a limitar a ação dos cidadãos estariam enquadradas na dimensão C. Este tipo de controle se expressa mediante o uso da força contra os que transgridem as regras de convivência social, pactuadas, de forma mais ou menos democrática, no âmbito da sociedade.

Por fim, os mecanismos de autocontrole exercidos pelo sistema político seriam objeto da dimensão D. Constituem exemplos deste tipo de controle

o veto presidencial dos (sic) projetos de lei aprovados pelo Congresso, a possibilidade de responsabilização do presidente por improbidade administrativa pelo Senado, ou a revisão da constitucionalidade das leis pelo Supremo Tribunal Federal. (SPECK, 2000, p. 15).

Do ponto de vista conceitual, a atividade de controle relaciona-se com a teoria homônima, oriunda do campo da matemática, que “[...] trata dos princípios básicos sob os quais são analisados e elaborados os sistemas de controle.” (SILVA, 2002, p. 4). Neste sentido, prossegue esse autor, “controlar um objeto significa influenciar seu comportamento de modo a obter um resultado desejado.” (p. 4). Concordando com essa visão, Florentino (1988 apud SILVA, 2002, p. 4) afirma que

a essência da teoria do controle baseia-se na intercalação de um agente corretivo no fluxo do processo de modo a balizar seu comportamento, para que se processe dentro de padrões pré-determinados.

Embora esses elementos interfiram e afetem até os atos comezinhos de caráter estritamente pessoal, é no campo profissional que tal tipo de constrangimento apresenta interes-

se para a pesquisa desenvolvida neste trabalho. Especificamente importa verificar qual o papel do controle no desenvolvimento da gestão das organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Antes de adentrar no processo de controle, como um dos aspectos da gestão, recordemos o próprio conceito de gestão. Do ponto de vista sociológico, a gestão pode ser vista sob 3 (três) perspectivas, a saber (REED, 1984, 1985 e 1989 apud JUNQUILO, 2001, p. 305):

- a) A técnica – a gestão é vista como instrumento tecnológico neutro e racional que objetiva o alcance de resultados coletivos, preestabelecidos e não atingíveis sem sua aplicação. Pressupõe-se a gestão a partir de estruturas racionais formalizadas de sistemas de controle, capazes de garantir eficiência sobre a coordenação das ações humanas. As estruturas organizacionais são conceitualmente concebidas como organizações formais, tomadas essas como determinantes de comportamentos dos atores organizacionais.
- b) A política – em resposta ao determinismo da perspectiva técnica, a política concebe a gestão como um processo social. Daí a ênfase na questão do conflito de interesse entre grupos nas organizações, caracterizando-se o ambiente como de grandes incertezas no qual os resultados organizacionais são buscados. Os pressupostos de base são construídos a partir da noção de que as organizações são palcos de conflitos entre grupos ou coalizões (CHILD, 1972; MINTZBERG, 1983) que disputam, entre si, processos de escolha decisória, apoiando-se, para a resolução desses conflitos, no exercício de relações de poder. A organização é tomada como uma “arena” de disputas de grupos dotados de interesses divergentes em busca do controle das decisões. [...]
- c) A crítica – [...] a gestão, influenciada pela abordagem organizacional marxista, é vista como mecanismo de controle social, atrelada a imperativos de ordem econômica, impostos por uma ordem capitalista de produção.

Analisando esses distintos enfoques, vemos que a gestão constitui uma via de alcance de resultados, mediada por controles, inclusive sociais, para fazer face aos conflitos necessariamente envolvidos na sua execução. Tais controles figuram também como uma das 4 (quatro) funções da Ciência da Administração identificadas por Chiavenatto (2000), a saber: planejar, organizar, dirigir e controlar.

Este aspecto é também enfatizado no método das melhorias contínuas, PDCA, já referido, em que o controle desponta como a mais relevante dentre as diversas fases do ciclo de gestão (Clark, 2001 apud Andrade, 2003, p. 60).

Mas o que seria de fato controlar?

Conceituando esta fase com base nos levantamentos que realizou, Silva (2002, p. 6) pontua que o controle “[...] é o processo destinado a assegurar que as ações estão sendo executadas de acordo com o planejado, visando a atingir objetivos predeterminados.”

Estudando a origem do vocábulo controle, Pondé (1998, p. 132) especula:

o termo, diz-se, vem do fato histórico do registro de um rol de atos jurídicos, exigido a partir de 1654, para efeito do pagamento de uma taxa: *‘c’est donc essentiellement opérer le rapprochement entre un rôle et un contrerôle, dont le contrôle est une contraction’* (BERGERON, 1965).

Introduzindo uma visão instrumental dessa etapa da gestão, Bergeron (1965, apud FARIAS, 2005, p. 253) afirma que:

de uma forma geral, controlar consiste em estabelecer a conformidade de uma coisa em relação a outra, daí a necessidade de um *role* ideal, forma, modelo ou padrão (*standard*) que serve de medida de comparação. [...] Há controle quando há relação, aproximação ou confrontação entre o objeto do controle e o *role* ideal, que serve de escala de valor para apreciação ou avaliação.

Ao compilar diversas visões sobre o tema, Silva (2002, p. 6) conclui que a execução das atividades de controle envolveria as seguintes etapas intermediárias:

- a) Estabelecimento de um padrão de desempenho esperado;
- b) Avaliação da execução do processo controlado;
- c) Comparação do resultado da execução com o padrão esperado e
- d) Implementação de ações corretivas, quando necessárias.

Embora essas conceituações enfatizem a verificação do alinhamento (conformidade) dos atos de gestão em exame aos critérios previamente definidos – visão de controle do produto - modernamente o controle também tem se voltado para os aspectos operacionais (ou de processo), e para os impactos decorrentes das ações empreendidas. Isto tem coincidido com a relevância que se tem dado à introdução de ferramentas associadas ao planejamento da gestão, tanto no âmbito privado quanto na área pública, caracterizadas pelo estabelecimento e controle do alcance de objetivos e resultados mediante a apuração de indicadores para aferição do cumprimento das respectivas metas.

O Marco Lógico, introduzido pela USAID para análise da concepção, execução e controle dos projetos financiados com os recursos dessa instituição (PFEIFER, 2000) e hoje largamente utilizado por organismos de crédito internacional, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), é um desses exemplos.

Originado na atividade militar e adaptado por diversos autores como elemento de gestão área privada, destaca-se também o Planejamento Estratégico. Mais recentemente, foi introduzido o método do Balanced Scorecard (KAPLAN e NORTON, 1996), que também privilegia a visão e o controle integrado da gestão, vale dizer, da formulação de propostas de ação, da execução dos respectivos processos e dos produtos e resultados alcançados. Todos estes modelos têm sido introduzidos pouco a pouco na área pública, em função da revisão do modelo de gestão que vem se implantando neste setor.

Estes instrumentos operacionalizam a consideração de novos aspectos na tarefa do controle, além da tradicional visão contábil-financeira (JOHNSON e KAPLAN, 1987 e 1992; apud AMAT e GOMES, 1995). Tal revisão funda-se na crítica aos modelos anteriores, que, ao enfatizarem o controle dos aspectos financeiros, dificultavam o ajuste dos sistemas contá-

beis à realidade do ambiente do negócio contemporâneo. Os mesmos autores incorporam, posteriormente, outros elementos à crítica, ressaltando potenciais prejuízos para a estratégia de longo prazo das empresas, pela possibilidade dos empregados utilizarem subterfúgios para alcançar os resultados financeiros almejados. Por essa razão, tal modelo de controle tinha se tornado incompatível com o estágio do desenvolvimento das empresas e dos negócios num mundo globalizado. Embora parte dessas críticas possa ser incorporada na revisão dos modelos de controle da área pública, Amat e Gomes (1995) destacam que os trabalhos acadêmicos objeto do estudo que desenvolveram não se voltam para as pequenas e médias empresas nem tampouco para aquelas que não têm o lucro como objetivo institucional.

Paralelamente, e em sintonia com esses movimentos na área privada, o planejamento passou a ser enfatizado como função de relevo também na área pública, o que trouxe, para esse setor, uma nova forma de encarar o controle. O modelo do Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Matus (1989) constitui visão estruturada nesta direção. Culminando este processo, a própria CF/88, no *caput* do artigo 70, amplia o escopo tradicional do controle (no caso, externo), introduzindo a figura da fiscalização operacional.

Buscando situar essas novas tendências, Freitas (1992 apud Fernandes, 1995) distingue o controle operacional do tradicional, tendo em vista que esse último está baseado apenas em aspectos financeiros e de legalidade, compreendendo:

- analisar as transações, contas, relatórios e balanços de um determinado período;
- verificar o cumprimento das disposições legais e normas regulamentadoras;
- verificar os sistemas internos de controle financeiro;
- fiscalizar o passado.

Em adição às verificações de conformidade que tipificam o controle tradicional, para esse autor o controle operacional compreenderia ainda os seguintes objetivos complementares:

- analisar o planejamento, a organização e os sistemas internos de controle administrativo;
- avaliar a eficiência e a economicidade com que são utilizados os recursos humanos, materiais e financeiros;
- avaliar o resultado das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos.

No âmbito da área pública, comentando sobre as distinções entre os dois modelos de controle, Ferraz (2005) argumenta que:

[...] as fórmulas clássicas de controle (aprovação, registro, homologação, julgamento de conformidade), afinados (sic) àquela visão de Administração Pública executora da Lei, perdem prestígio e cedem espaço a novos instrumentos de controle, em particular às auditorias de gestão (*performance audit*).

O enfoque prioritário dessas auditorias não é a regularidade de determinadas condutas administrativas contrastadas em face de normas legais ou regulamentares pré-estabelecidas, com objetivo de sancionar o agente que não as cumpriu a contento. Bem ao contrário, o objetivo prioritário dessas auditorias consiste na detecção de fa-

tores que estão a prejudicar o desempenho da administração, com o intuito de formular propostas de aperfeiçoamento. Valoriza-se o acerto, ao invés do erro. Valoriza-se o resultado, ao invés do meio.

A transição no modo de encarar o controle e a convivência entre estas duas visões na área pública, no entanto, não tem sido pacífica, até pelo ainda acanhado desenvolvimento metodológico para aplicação do controle operacional, fruto de um vácuo na regulamentação respectiva.

Tanto na área privada como na administração pública, a ferramenta utilizada para a consecução do controle é a auditoria, que constitui exame analítico de uma operação para atestar sua validade (NUNES, 2006, p. 2). Do ponto de vista técnico, as auditorias consistem em comparar uma amostra de atos de gestão praticados pelos agentes responsáveis em relação aos paradigmas (critérios) vigentes.

Como a auditoria surge e é desenvolvida na área da contabilidade, é natural que as técnicas utilizadas sejam adaptadas a este tipo de controle, o que a própria definição acima denuncia. Para introduzir o controle operacional, é necessário então desenvolver técnicas específicas que respeitem e guardem relação com o novo tipo de enfoque que se quer estabelecer.

Este processo acha-se ainda em andamento, tanto na área privada quanto na área pública, devendo-se registrar o importante papel que tem desempenhado o TCU no desenvolvimento de programa específico para este tipo de controle. A partir de convênio com o Reino Unido, que envolveu posteriormente os TCs dos Estados da Bahia e Pernambuco, o TCU deu início a um estudo sistematizado que redundou na regulamentação da chamada Anop, em 2000.

Quanto à sua natureza, os processos de controle podem ter um caráter interno (autocontrole) ou externo. Esta distinção é mais pertinente para a gestão pública, embora na área privada seja comum a realização de auditorias independentes (externas) elaboradas por empresas especializadas. Apesar de um dos pressupostos do controle externo ser atingido neste caso – um ente externo realiza os exames – o fato de a empresa ser contratada pelo próprio ente interessado reduz em muito o caráter de independência da auditoria realizada. Outro aspecto a ressaltar é que no setor privado o trabalho é realizado normalmente a partir de demanda voluntária da empresa. No controle externo que ocorre na área pública (pelo menos nos moldes tradicionais), em contraposição, a auditoria é requisito legal ao qual os gestores públicos estão sujeitos como forma de prestar contas dos seus atos perante a sociedade (*accountability*).

3.2.2 O controle do Estado

O conceito de controle do Estado surge como corolário do princípio republicano, que se opõe, na sua gênese, ao poder absoluto do monarca. Conforme Siraque (2004, p. 53), “a noção de república passa a evocar, a partir do século XVIII, a idéia de um governo democrático, a limitação do poder dos governantes, a responsabilidade política e a salvaguarda das liberdades individuais.” Nessa perspectiva, o poder já não mais emana de uma única pessoa (o rei) e sim da coletividade. O governante deve agir no sentido do bem comum, sendo escolhido a partir de um projeto político que consagra os interesses sociais e cuja implantação pode ser continuamente aferida pela população.

Esses pressupostos se expressam pela constatação de que

[...] o regime republicano é garantido e sustentado por toda a estrutura da Constituição, por meio de um arcabouço de princípios, regras, institutos, procedimentos, órgãos e meios nela plasmados e que funcionam como verdadeiras pedras de toque de todo o sistema. (ATALIBA, 1985 apud SIRAQUE, 2004, p. 54),

Tamanha importância tem o princípio republicano que a CF/88 o consagra já no seu artigo 1º (SIRAQUE, 2004, p. 54).

É relevante assinalar, no entanto, que, mesmo sob esta forma de governo, o meio ambiente não alcançou a posição privilegiada que sua condição de suporte da vida deveria lhe assegurar. Aliás, de forma episódica, este papel relevante foi reconhecido mesmo na realeza, de que é exemplo o 1º ato de recomposição de florestas⁸ nos estados europeus, emitido durante o reinado de Guilherme, o Conquistador⁹.

Introduzindo uma visão mais operacional, Silva (1994 apud SIRAQUE, 2004, p. 54) comenta que

[...] o princípio republicano tem um alcance que sobrepuja em muito sua acepção meramente formal, [pressupondo] [...] a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, Governadores e Prefeitos (art. 28, 29, I e II e 27 da Constituição de 1988), a existência de assembleias e câmaras populares nas três esferas da República Federativa (art. 27, 29, I, 44, 45, 46), a realização de eleições periódicas por tempo limitado e a não vitaliciedade dos cargos políticos e a **prestação de con-**

⁸ Carlos Magno já havia tentado proteger as florestas ao regulamentar as tomadas de madeira e a caça nas florestas reais. (LARRÈRE; NOUGARÈDE, 1993, p. 22). Em seguida, privilégios de caça foram mantidos pela nobreza, o que sempre era assunto de negociações com os camponeses (FOURQUIN, 1975, p. 392).

⁹ *New Forest*: criada em 1079 (ou seja, pouco tempo depois da conquista, que começou em 1066), era terra do rei, uma reserva de caça, sobretudo de veados. Para compor um espaço adequado, foram destruídas construções (habitações camponesas) que se encontravam em clareiras e constituído um espaço de 30 milhas de largura. (DURANT, 1950, p. 667). Estatutos Florestais também foram anexados à Magna Carta, no século XIII.

tas da Administração Pública (art. 30, III, 31, 34, VII, d, 35, II, e 70 a 75, grifo nosso).

Visto dessa forma, Ataliba (1994, apud SIRAQUE, 2004, p. 54-55) sustenta que

O princípio republicano representativo requer, em última análise, que o governo responda pelos atos que pratica; que os homens e mulheres que vão exercer funções de governo sejam escolhidos pelo povo e que, para tanto, apresentem-se diante dele, fazendo suas propostas e discutindo formulações; que os mesmos mantenham a proximidade do povo no exercício de sua função, tornando possível o acompanhamento de seu desempenho; que os cidadãos possam fiscalizar e controlar os atos praticados e tenham o direito de questionar e obter informações acerca dos atos de governo; que a imprensa tenha a mais ampla liberdade de acesso a todas as informações a fim de transmiti-las a eles; que as questões mais relevantes sejam debatidas pública e amplamente; que aqueles que exercem as funções busquem corresponder aos anseios do povo, manifestados da melhor maneira; que exerçam tais mandatos por períodos breves, ao cabo dos quais possam ser substituídos; que necessitem retornar diante do povo, periodicamente, caso queiram pleitear recondução; que, na medida do possível, os governantes estejam efetivamente próximos do povo.

Uma importante decorrência deste fato é a necessidade, introduzida pela república, da obrigação dos governantes e de todos aqueles que lidam com a função pública em dar satisfação dos atos de gestão praticados (*accountability*). Nas palavras de Ataliba (1994, apud SIRAQUE, 2004, p. 55), “se a coisa pública pertence ao povo, perante este todos os seus gestores devem responder.” Para conferir uma visão operacional a tal conceito, a organização política do Estado passou a introduzir normas, órgãos e instrumentos de controle, com destaque para as peças demonstrativas da execução da ação pública – as prestações de contas. Também fez surgir a estratégia de fiscalização, compreendendo as análises e as verificações de conformidade, efetuadas pelos órgãos de controle.

Mas, sobre o que o gestor público teria que responder?

Para tratar desta questão, foram formulados e estatuídos os princípios de gestão, aos quais os atos dos responsáveis pela ação pública passaram a ser vinculados, compreendendo, segundo a visão de alguns autores, os seguintes (MELLO, 2002 apud SIRAQUE, 2004, p. 73):

- a) da legalidade, com suas implicações ou decorrências, a saber: princípios da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e da responsabilização do Estado;
- b) da obrigatoriedade do desempenho de atividade pública e seu cognato, o princípio de continuidade do serviço público;
- c) do controle administrativo ou tutela;
- d) da isonomia, ou igualdade dos administrados em face da Administração;
- e) da publicidade;
- f) da inalienabilidade dos direitos concernentes a interesses públicos;
- g) do controle jurisdicional dos atos administrativos.

Com esse fim, a CF/88 consagra os princípios formais aos quais devem se ater os gestores públicos, mediante o que estatui o caput do artigo 37, a saber:

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 [...]. (BRASIL, 1988).

Além destes princípios explícitos, destacam-se outros que igualmente disciplinam os atos de gestão, onde se incluem (SIRAQUE, 2004, p. 84)

[...] o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado (poder de anular os próprios atos, autotutela), o princípio da finalidade (a prática do ato administrativo deve perseguir a finalidade determinada pela lei), o princípio da razoabilidade (os atos discricionários, além de estarem dentro dos parâmetros legais, devem ter a devida ponderação), o princípio da proporcionalidade (medir os custos e os benefícios, para a comunidade, de um ato administrativo discricionário), o princípio da responsabilidade do Estado (extraído do artigo 37, §6º da Constituição, sobre a responsabilidade objetiva do Estado pelos atos de seus agentes que causarem danos a terceiros).

Ingressando na questão específica do controle sobre o Estado, cabe identificar as três formas distintas em que esta função se dá, a saber (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005, p. 141-3):

- a) Controle vertical, expresso por freios ou controle sociais exercidos pela população. Sua principal forma corresponde à dimensão eleitoral, embora também se manifeste por meio de 'ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não' (O'DONNEL, 1998);
- b) Controle horizontal, exercido por instituições independentes e autônomas, como os TCs e o Ministério Público (SPECK, 2000) e
- c) Controle administrativo, interno ou autocontrole (MEIRELLES, 2000).

Rigorosamente, os controles dos tipos b e c pertencem a uma mesma categoria – controle horizontal – já que são exercidos pelo Estado sobre si mesmo.

Uma outra visão do tema é apresentada por Siraque (2004), para quem o controle da função administrativa do Estado se apresenta apenas sob duas formas, a saber: controle institucional e controle social.

Para esse autor o controle institucional

[...] é aquele realizado pelos órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades ou os de quem faça-lhe (sic) as vezes; ou seja, os atos jurídicos de um particular no exercício privado de funções públicas, como os dos Cartórios de Registros. O controle institucional é um controle interno ao Estado, isento de participação direta da sociedade, mas efetuado por meio de seus representantes eleitos ou das instituições públicas criadas pela Constituição para fiscalizar as atividades do Estado. É o poder do Estado controlando o próprio poder do Estado ou de quem faça as suas vezes, através dos princípios e regras prescritos pela Constituição. (SIRAQUE, 2004, p. 108).

Ao classificar o controle institucional como “interno ao Estado”, o autor quer destacar o fato de que essa função é exercida por entes públicos criados para esse fim, fazendo um contraponto com o controle social, localizado fora da estrutura do Governo. Esta visão

não deve ser confundida com a de controle interno, ou autocontrole, que um ente do Estado efetua sobre suas próprias atividades.

Ainda segundo esse autor, o controle institucional seria subdividido em interno e externo, o primeiro associado ao autocontrole e o segundo exercido por entes independentes do controlado. Vale lembrar que quando agindo sobre o particular, o controle institucional assume o caráter de verticalidade, já que exercido pelo Estado sobre a sociedade.

Uma categoria de controle freqüentemente citada seria aquela exercida pelo Poder Judiciário. A menos dos casos em que age de ofício, alguns autores discordam da participação desse Poder no sistema de controle, lembrando que esta função implica tomar parte, o que seria contraditório para um ente que tem por *desideratum* a isenção e a imparcialidade. (SIRAQUE, 2004, p. 100). Nas suas palavras (p. 100):

É lógico que aquele que faz o controle faz juízo de valor e, evidentemente, por meio deste juízo de valor, constata se um ato é constitucional ou inconstitucional, legal ou ilegal, regular ou irregular. Todavia, este juízo de valor é subjetivo, é pessoal, é parcial; enquanto o julgamento feito pelo juiz, no exercício da função jurisdicional, é impessoal, é objetivo e imparcial e tem o poder de aplicar sanções jurídicas e executá-las coercitivamente, inclusive pela força.

Classificação algo distinta dos controles exercidos sobre o Estado (horizontal ou vertical e institucional ou social) propõem Santos e Gama (2004), denominando-os de internos e externos. Desta segunda categoria fazem parte: “i) o controle parlamentar direto; ii) o controle pelos Tribunais de Contas; iii) o controle pelo Poder Judiciário; iv) o controle pelo Ministério Público [...]; v) o controle social [...]” (SANTOS e GAMA, 2004, p. 443). Do que foi discutido, Excetuando-se o controle social, todos os demais representam controles horizontais do Estado sobre si mesmo ou verticais sobre a sociedade.

Tal classificação denota claramente a visão metodológica destes autores, ao considerar controle externo todo aquele que é exercido por entes independentes do órgão controlado. Por tal razão, o controle social está aí arrolado e não como categoria específica, como outros autores consideram (SIRAQUE, 2004, ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

Dentre a bibliografia levantada, indubitavelmente os estudos de Santos e Gama (2004) apresentam o maior interesse para a presente pesquisa, por abordarem de forma extensiva as diversas categorias de controle do Estado, com ênfase para a participação (pouco lembrada) do MP no controle horizontal externo.

O controle social “efetivado diretamente pelo cidadão e entidades coletivas” (SANTOS e GAMA, 2004, p. 443), corresponde ao controle vertical da sociedade sobre o Estado, conforme a categorização proposta por Araújo e Sanchez (2005).

Outro destaque da abordagem de Santos e Gama (2004) vai para a precisa identificação da relevância do controle externo em contraste com as funções de autocontrole que os entes públicos exercem sobre suas próprias atividades. No dizer desses autores (p. 443):

Apesar de o controle interno da administração pública ser essencial, até para auxiliar as atividades de controle externo, é nestas últimas que existe a possibilidade de um controle mais isento, por não estarem vinculadas à mesma esfera de poder da entidade investigada.

Definidos estes conceitos, passaremos a utilizar a seguinte nomenclatura para os controles sobre o Estado (FIG. 1):

- a) Controle social (controle vertical efetuado pela sociedade);
- b) Controle institucional interno (controle horizontal interno, efetuado por órgãos do Estado vinculados ao mesmo titular de poder que o controlado) e
- c) Controle institucional externo (controle horizontal externo, efetuado por órgãos do Estado autônomos e independentes com respeito a entes controlados).

Do ponto de vista da CF/88, o Poder Legislativo, nas diferentes esferas, é o titular da função de controle externo, conforme reza o *caput* do artigo 70, *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 das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Ao fixar que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 1988, Art. 71, *caput*), a CF/88 especifica, de maneira inequívoca, o único ente que, ao lado do Poder Legislativo, participa desse processo. Mas qual seria a abrangência desta participação?

Examinando as competências dos TCs inseridas neste mesmo artigo, destaca-se a capacidade exclusiva de julgamento de contas dos chamados ordenadores de despesas públicas, nos seguintes termos:

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (sic) [...] (BRASIL, 1988, art. 71, inciso II).

Prosseguindo, a CF/88 ainda especifica que “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo” (BRASIL, 1988, art. 71, § 3º), o que fixa o caráter terminativo destes julgamentos.

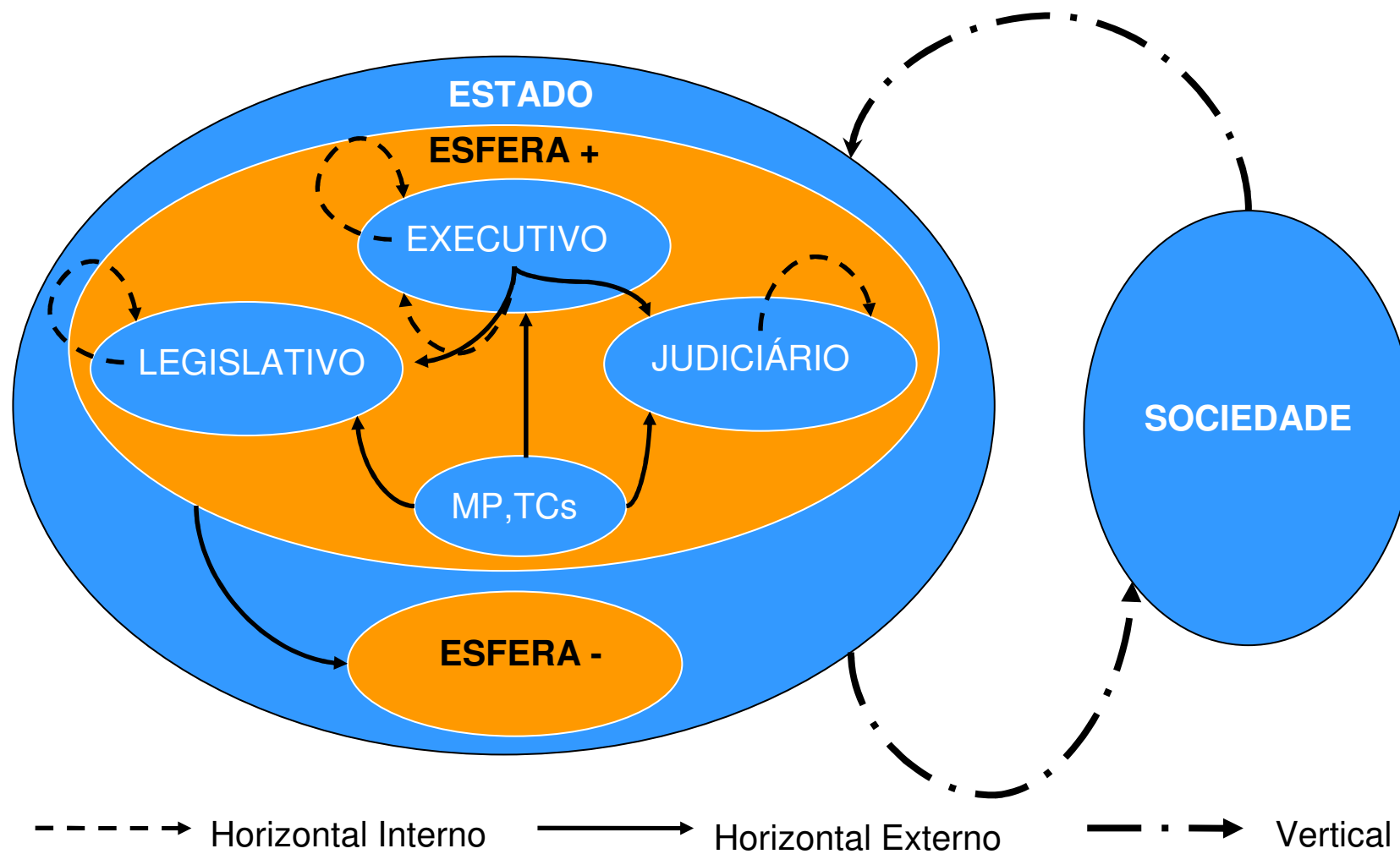


FIGURA 1 - Relacionamento entre Estado, sociedade, esferas e poderes.
Fonte: elaborada pelo autor.

Conforme bem demonstra Santos e Gama (2004, p. 443-444), na prática o controle parlamentar direto envolve apenas o julgamento das contas do titular do Poder Executivo, de caráter mais político que técnico, com base no parecer prévio elaborado pelo TC. Em complementação, o Poder Legislativo, de forma esporádica, realiza verificações no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito, destinadas à apuração de irregularidades ocorridas na esfera da gestão pública. Esta atuação é limitada pela pertinência do tema à missão do parlamento, como acentua Soares (2006, p. 266),

Não é qualquer interesse público que justifica a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito, mas apenas aquele que diga respeito às funções do Parlamento, como fiscalizar os atos da administração pública, garantir a ética, a moralidade e a legalidade no exercício da representação política, a defesa do estado de direito, o aperfeiçoamento do processo legislativo e a informação à sociedade sobre condução administrativa e política dos negócios públicos.

Embora não haja menção direta na CF/88 à atuação do MP nas atividades de controle externo, muitas de suas funções englobam evidentemente este mister. Nas palavras de Santos e Gama (2004, p. 453):

Para a defesa dos interesses e direitos que lhe cabe promover, o Ministério Público pode tomar inúmeras providências, e que importam em controle externo das entidades da administração pública direta e indireta e de outros entes privados que prestam serviços públicos ou de relevância pública. (grifo nosso).

Estes autores também destacam o papel do MP direta ou indiretamente nas diversas fases do controle público, emendando:

A atuação do Ministério Público deve ser ressaltada em relação às demais formas de controle externo, pelo fato de que, além de realizar atos próprios de controle, ele tem participação importante (seja ela prévia, concomitante ou posterior [...]) em cada uma das outras formas de controle, e conseqüentemente na fiscalização da execução de políticas públicas. (SANTOS; GAMA, 2004, p. 450-451, grifo nosso).

Para Santos e Gama (2004, p. 451-452), ainda, o MP constitui-se no ente de maior credibilidade social quanto ao controle público. Tal posição de destaque conferida a este órgão decorre da sua legitimação para o emprego de instrumentos coercitivos eficazes na esfera extrajudicial, de que é exemplo o Termo Compromisso de Ajustamento de Conduta. Além disso, caso a via conciliatória não seja efetiva, é possível ainda ao MP ingressar com ações específicas para dar andamento a processos punitivos aos responsáveis por atos de gestão prejudiciais ao interesse público, a exemplo das Ações Cíveis Públicas (SANTOS; GAMA, 2004, p. 454).

3.2.3 O controle ambiental clássico no Brasil

Conforme já referido (item 3.1.1), o Estado exerce papel protagônico nas questões ambientais, seja pelas ações empreendedoras que promove, seja pela função exclusiva de regulação e controle que lhe compete nesse campo. É natural, então, que a forma como suas atividades são controladas interesse muito de perto a qualquer abordagem que vise contribuir com a melhoria da qualidade ambiental oferecida à sociedade. É sob este enfoque que se discute, a seguir, o modelo e as fragilidades do processo de controle ambiental hoje prevalente no Brasil, especialmente no caso dos empreendimentos formulados e executados pelo próprio poder público.

No modelo vigente, a proteção do meio ambiente no Brasil é efetuada com o concurso dos órgãos que compõem o Sisnama, implantado com o advento da PNMA. A estrutura do Sisnama compreende órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios brasileiros, incluindo ainda Fundações instituídas pelo poder público, agrupados da seguinte forma (PNMA)¹⁰:

- a) Órgão superior: Conselho de Governo;
- b) Órgão Consultivo e Deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama);
- c) Órgão Central: Ministério do Meio Ambiente (MMA);
- d) Órgão Executor: Ibama;
- e) Órgãos Setoriais: entes integrantes da Administração Federal e Fundações instituídas pelo Poder Público, voltados à proteção ou ao disciplinamento do uso dos recursos naturais;
- f) Órgãos Seccionais: órgãos estaduais de meio ambiente (Oemas) e
- g) Órgãos Locais: órgãos municipais de meio ambiente (OMMAs).

No âmbito das distintas esferas de poder, pode-se fazer uma correlação entre o MMA e as Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, que cumprem funções assemelhadas de órgão central. Nesta mesma linha de raciocínio, os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente poderiam ser assimilados ao Ibama, na função de órgão executor em cada uma dessas esferas de competência.

¹⁰ Em nota explicativa, Milaré (2005, p. 447) esclarece que o Decreto Federal 99.274/90 agrupou sob a rubrica órgãos seccionais aqueles referidos nas letras e) e f) da relação a seguir, em consistência com o que refere o site do MMA (Disponível em <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=23&idConteudo=2809>>. Acesso em 25 set. 2007). A versão atual compilada da Lei 9638/81 (disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em 25 set. 2007), no entanto, simplesmente omite o nível de órgãos seccionais.

Esta não é a visão de Capelli (2002, p. 54), para quem a simetria de atuação como órgãos executores do Sisnama se dá entre o Ibama e as Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Pacífica é, no entanto, a falta de integração entre os órgãos do Sisnama de diferentes esferas de poder, gerando inúmeros conflitos, seja pela superposição de atuação, seja pelo eventual vácuo de responsabilidade em casos concretos.

Para o exercício do controle ambiental pelos órgãos responsáveis, a PNMA estabeleceu os seguintes instrumentos (BRASIL, 1981, art. 9º):

- I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II - o zoneamento ambiental; (Regulamento);
- III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)
- VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
- XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
- XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
- XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006).

Para seu uso efetivo, é preciso considerar a regulamentação específica, desenvolvida pelo Conama. Este é, por exemplo, o caso do licenciamento ambiental, objeto de diversas resoluções desse órgão, com destaque para a de número 237/97.

A despeito do largo período da instalação do Sisnama, a verdade é que o controle ambiental não tem se mostrado efetivo, haja vista a agressão ambiental que se presencia de forma cada vez mais intensa no país. Por que isso ocorre?

Ao se analisar a estrutura e o *modus operandi* deste controle, saltam aos olhos algumas impropriedades. Inicialmente refletimos sobre as características que constituiriam condição *sine qua non*, para assegurar a efetividade da proteção ambiental.

Além de regulamentos propriamente definidos, com especificação inequívoca de papéis e funções, seria necessária uma capacidade operacional suficiente e adequadamente instalada, com respeito ao objeto a ser protegido. Além disso, para assegurar a devida eficácia

ao processo de controle, os órgãos responsáveis deveriam atuar com total independência e autonomia frente aos entes controlados (vide discussão sobre o controle do Estado, item 3.2.2). Este requisito não é satisfeito, pelo menos nos casos em que o órgão de controle atua sobre entes públicos da sua mesma esfera e poder, gerando um evidente conflito de interesses. Considerando a relevância da participação do Estado nos impactos ambientais gerados, esta falha é extremamente danosa ao sucesso do processo de proteção ambiental.

Além disso, ao exercer a função regulatória ambiental no âmbito da mesma esfera e poder em que está inserido, o órgão de controle encontra-se numa posição dúbia. Neste caso, o Estado que regula, licencia e fiscaliza é o mesmo que empreende, o que dá origem à figura jurídica do autolicensing ambiental (ALONSO JÚNIOR, 2004), que fragiliza sobremaneira a eficácia do controle administrativo deste ato de gestão. Mesmo em nível de controle interno, é impensável, em vista do princípio da segregação das funções, que o mesmo gestor que empreende seja, simultaneamente, titular de funções de regulação, licenciamento e fiscalização. Além disso,

atenta contra o princípio da isonomia, colocando o particular em situação de desvantagem com o empreendedor público, o fato de este (Estado) contar com uma agência licenciadora própria, não precisando se submeter a qualquer controle externo. (ALONSO JÚNIOR, 2004, p. 63, grifo nosso).

Por outro lado, regulamentos há que também expressam posições contraditórias e que têm sido apontadas como causadoras de problemas de gestão. Veja-se, por exemplo, a liberalidade legal no processo de avaliação de impacto ambiental, em que o próprio empreendedor elabora o EIA (e o respectivo Rima), instrumento da política ambiental destinado a controlar a proteção ao meio ambiente. Diga-se, de passagem, que esta faculdade foi concedida apenas após a Resolução Conama n.º 237/1997, que, mediante seu artigo 21, revogou o disciplinamento original indicado na Resolução Conama n.º 01/1986. Até então, prevalecia o comando do artigo 7º deste último diploma para que o EIA fosse “elaborado por uma equipe multidisciplinar, independente do proponente do projeto, ou seja, do empreendedor.” (MIRRA, 2002, p. 70). Diferentemente do modelo europeu e daquele praticado nos Estados Unidos, em que a elaboração do documento cabe ao empreendedor ou ao órgão ambiental, respectivamente, no Brasil a tarefa “ficava a cargo de um grupo de técnico desvinculado de ambos.” (MIRRA, 2002, p. 71). Conforme assinala o mesmo autor, o fato de o trabalho ser custeado com recursos do empreendedor em muito comprometia a independência da equipe, embora esta fosse (e ainda seja) responsável tecnicamente pelos resultados apresentados no estudo. Com base na possibilidade de responsabilização (civil, penal e administrativa) da equipe técnica encarregada da elaboração do EIA - cuja análise deveria incluir o cotejo de al-

ternativas possíveis, podendo apontar, inclusive, para a não realização da obra -, Mirra (2002, p. 76) raciocina que o instrumento ainda poderia cumprir sua função moralizadora no processo de instrução do posterior licenciamento.

Quando é o Estado que empreende, ficamos diante de uma cadeia de contradições ainda maior: dependendo do porte da obra, além de regulador ele é também o responsável pela elaboração do principal documento de instrução do licenciamento (o EIA/Rima), demandado justamente nas intervenções de maior potencial de agressão ao meio ambiente. Submetido à sua própria aprovação, o Poder Público tem a faculdade de licenciar o empreendimento que propõe, incumbindo-se ainda de fiscalizar a sua execução e verificar o atendimento às recomendações que os documentos de instrução do processo de licenciamento, por ele elaborados, tenham indicado.

O que se passa demonstra que há espaço e oportunidade para melhorias, incluindo a participação de agentes externos, que, pelas características de independência e autonomia, podem agregar uma inestimável contribuição ao processo do controle ambiental.

3.2.4 Controle institucional externo e meio ambiente: realidade e perspectivas

Embora não formalmente incorporadas ao controle ambiental, até por não fazerem parte do Sisnama, as instituições de controle externo do Brasil (os TCs, segundo a nossa Carta Magna, e o MP, na prática) têm tido uma efetiva participação nessa área.

Em nível mundial, esta preocupação surge em 1995, por ocasião do congresso anual promovido pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai). Com efeito, este XV Congresso consagrou a auditoria ambiental como o tema do encontro, com o chamamento dos 125 representantes de países participantes para que incorporassem a temática ambiental ao seu rol de fiscalização.

Em 1996, o tema é abordado na monografia vencedora do Prêmio Serzedelo Correia, promovido pelo TCU, cujo título “Auditoria ambiental: emergente forma de controle do patrimônio público”, descortina, de forma inequívoca, um novo campo de atuação para os TCs. Nesse trabalho, o autor, Marcos Valério de Araújo, servidor do órgão, enfoca a questão do controle ambiental, discorrendo sobre a oportunidade e a conveniência deste tema se tornar alvo do interesse da atuação das Cortes de Contas do Brasil. Animado por esta primeira abordagem da questão, o TCU deflagra, ainda em 1996, um levantamento do panorama internacional sobre a atuação dessas entidades no tema, que se mostrava, então, ainda bastante tímida. Não obstante, conforme este apanhado, entidades como o *National Audit Office* – (NAO),

do Reino Unido, já dispunham de uma diretriz que regulamentava as verificações voltadas à auditoria ambiental.

A partir desta iniciativa, são os seguintes os exemplos de atuação do TCU na área de Meio Ambiente com o uso da ferramenta de auditoria operacional (SILVA, 2006):

- a) Programa Amazônia Sustentável;
- b) Programa de Implantação de Dessalinizadores no Semi-Árido Nordeste;
- c) Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro – Proágua;
- d) Gerenciamento de Rejeitos Radioativos;
- e) Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – Prevfogo;
- f) Ibama – Fiscalização e
- g) Ibama – Arrecadação

Na esteira deste processo, outros TCs do Brasil deram início a abordagens de auditoria que incluíam a variável ambiental como objeto de avaliação. Assim, as Cortes de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), do Estado do Mato Grosso (TCE-MT) e do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) logo se incorporaram a essa empreitada.

No caso do TCE-PE, são notórios dois exemplos emblemáticos do potencial de atuação das Cortes de Contas no campo ambiental. O primeiro deles diz respeito ao processo de auditoria especial TC n.º 102088-2, de interesse da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), em que foram identificadas diversas obras, algumas em construção, sem o devido licenciamento ambiental. No pronunciamento respectivo, proferido por meio da Decisão TC n.º 459/03 (Anexo 1), a despeito de aprovar as contas do gestor responsável, o TCE-PE, em nível da Primeira Câmara, advertiu-o para a observância dos aspectos legais necessários ao licenciamento ambiental em obras ulteriores.

No segundo caso, objeto do Processo TC n.º 504597-6 envolvendo mais uma vez a Compesa, a manifestação foi mais contundente, quando, nos termos da Decisão TC n.º 1.607/05 (Anexo 2), o Pleno do TCE-PE opinou pela suspensão da homologação do processo licitatório da Barragem do Morojozinho, em análise, até que fossem sanados os problemas relativos ao licenciamento ambiental da obra, incluindo a realização dos estudos que comprovassem a sua viabilidade quanto a esses aspectos. Além disso, o mesmo instrumento determinou a abertura de Processo de Auditoria Especial sobre a Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH), responsável pela autorização da obra sem os devidos estudos, para apurar as razões desse procedimento.

Já para o MP, a atuação neste tema teve o favorecimento das menções inscritas na CF/88 e na PNMA. No primeiro caso, dentre as suas funções institucionais, está cominada a promoção do IC e da ACP, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988, artigo 129, inciso III). Já nos termos da PNMA (BRASIL, 1981, artigo 14, §1º), “[...] O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”.

Precursora no processo de regulamentação dos direitos difusos e coletivos no Brasil, a PNMA abriu espaço para a criação da ACP, instituída por meio da LACP, principal instrumento de que passou a se valer o MP para efetivar sua atuação na área. Destinada à tutela e proteção dos direitos difusos e coletivos *lato sensu* e definindo a responsabilização “[...] por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (ARANTES, 1999, p. 85), de pronto esta legislação conheceu destaque justamente na aplicação às questões relativas ao meio ambiente.

Embora o uso da ACP não seja monopólio do MP¹¹, é este órgão o mais pródigo no seu emprego. Animado por esta faculdade, o MP tratou de criar, no seio da sua organização, unidades especializadas na proteção ao meio ambiente - a 4ª Procuradoria do MPF, em nível federal, e o Caop-MA, no MPPE - cujos resultados positivos originaram uma intensa demanda popular. Segundo Milaré (2005, p. 242), tal fato firmou “[...] perante a sociedade a imagem do Promotor de Justiça do Meio Ambiente, como instância eficaz para o atendimento de queixas e reclamações relativas a danos ambientais.” Nessa publicação, o mesmo autor apresenta dados elaborados para a Conferência do Rio dando conta de que, entre 1985 e 1992, o MP ajuizou 1.654 ações civis públicas, além de instaurar 4.305 inquéritos civis em defesa do meio ambiente (MILARÉ, 2005, p. 242).

3.3 TRIBUNAIS DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO: ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

3.3.1 Preliminares

¹¹ União, estados e municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, bem como associações constituídas há pelo menos um ano, cuja finalidade inclua a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e/ou ao patrimônio histórico e cultural, são partes legítimas para sua interposição (BRASIL, 1985, art. 5º).

No arranjo institucional brasileiro, a função do controle externo é introduzida na Seção IX (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária) do Capítulo I (Do Poder Legislativo) do Título IV (DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES) da CF/88, *in verbis*:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988, Art. 70).

Na mesma seção, a Carta Magna esclarece que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 1988, Art. 71). Com fins de estender a aplicabilidade dos dispositivos desta seção aos entes federados correspondentes das demais esferas, a CF/88 estatui ainda que “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos TCs dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.” (BRASIL, 1988, Art. 75).

Como já referido, a menção exclusiva da CF/88 aos TCs como os únicos órgãos responsáveis pelo controle externo é tecnicamente inadequada, haja vista que o único requisito para o desempenho desta função é a independência de quem exerce o controle com respeito ao ente controlado. A partir deste entendimento, observa-se que o próprio texto constitucional habilita outros entes ao exercício do Controle Externo, com destaque para o MP, cujo papel nesse mister adiante se detalhará. Com efeito, considerando o próprio mandato constitucional atribuído ao MP pelo art. 129, inciso II, “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, entende-se que este ente está plenamente habilitado ao exercício do controle externo. Por esta via, o MP ganha status de defensor do povo¹², segundo entendimento de Martins Júnior (2002, p. 33), o que lhe faculta o controle efetivo das atividades da Administração Pública.

Por seu turno, o controle institucional interno corresponde àquele mencionado ao final do artigo 70 da CF/88, cujas finalidades são detalhadas no seu artigo 74, nos seguintes termos:

¹² Esta função, inscrita constitucionalmente sob a égide do Art. 129, inciso II, corresponde àquela de *ombudsman*, prevista em algumas das legislações européias. Citando Medauar (1993), Martins Junior (2002, p. 78) esclarece que este órgão, em geral vinculado ao Parlamento, exerce “[...] controle da Administração Pública [...] não se reduzindo [suas funções] aos habituais procedimentos de recebimento de petições ou recursos administrativos, mas [incluindo] a possibilidade de lhe apresentar reclamações e emitir, no mínimo, parecer.”. Para Guazzini (1992 apud MARTINS, 2002), a figura do *ombudsman* constitui o “único instituto jurídico-administrativo que possibilita aos administrados realizar controle administrativo em relação às lacunas omissivas ou comissivas, às zonas cinzentas e a certos abusos e distorções do poder discricionário”.

- 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.

Além do apoio ao controle externo, indicado no inciso IV desse artigo, o controle interno revela uma vinculação subordinada àquele, nos termos da nossa Carta Magna, que reza: “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.” (BRASIL, 1988, Art. 74, § 1º).

Outra forma de ver a questão é considerando duas categorias distintas de controle: o político e o administrativo (ALMEIDA, 2005). Nestes termos, a atuação direta do Poder Legislativo faria parte da primeira categoria.

Limitando o estudo ao controle administrativo institucional (o que exclui aquele exercido diretamente pelo Poder Legislativo e o Controle Social) e tendo em contas as observações de Siraque (2004) quanto à inconveniência de arrolar o Poder Judiciário nas tarefas de controle (de qualquer natureza), restaria analisar a atuação dos TCs e do MP neste papel. É o que se passa a fazer a seguir.

3.3.2 Os Tribunais de Contas

Um ponto essencial a observar sobre os TCs é a estabilidade do enquadramento constitucional que lhe tem sido devotado no Brasil. Excetuando uma fase autônoma com relação aos demais poderes nas duas primeiras Cartas brasileiras (1891 e 1934) e um vínculo epissódico ao Poder Judiciário, pela Constituição de 1937, o diploma máximo do país desde 1946 vincula a instituição ao Poder Legislativo (QUADRO 2).

Reforçando o caráter de estabilidade institucional, Speck (2000, p. 45) lembra que por mais de meio século o TCU manteve suas características básicas, expressas pelos seguintes elementos:

- a) Status constitucional;
- b) Seleção dos membros de forma conjunta pelo Executivo e Legislativo;
- c) Garantias aos membros em função do cargo exercido;
- d) Relato ao Legislativo sobre a execução financeira do governo e

e) Registro prévio das ordenações de despesas, como condição de sua efetividade.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CAPÍTULO)	ESCOLHA DOS MEMBROS	QUALIFICAÇÃO	DURAÇÃO DO MANDATO	GARANTIAS
CF 1891, art. 89 (Disposições Gerais)	Pelo presidente com aprovação do Senado	Nihil	Vitalício	Somente perderão mandato por sentença
CF 1934, art. 100 (Órgãos de Cooperação)	Pelo presidente com aprovação do Senado	Nihil	Vitalício	De ministros da Corte Suprema
CF 1937, art. 114 (Poder Judiciário)	Pelo presidente com aprovação do Conselho Federal (art. 50)	Nihil	Vitalício	De ministros da Corte Suprema
CF 1946, art. 76 (Poder Legislativo)	Pelo presidente com aprovação do Senado	Brasileiro, 35 anos, direitos políticos	Vitalício	De ministros do Supremo Tribunal Federal
CF 1967, art. 72 (Poder Legislativo)	Pelo presidente com aprovação do Senado	Brasileiro, 35 anos, idoneidade moral, conhecimentos	Vitalício	De ministros do Tribunal Federal de Recursos
CF 1969, art. 70 (Poder Legislativo)	Pelo presidente com aprovação do Senado	Brasileiro, 35 anos, idoneidade moral, conhecimentos	Vitalício	De ministros do Tribunal Federal de Recursos
CF 1988, art. 73 (Poder Legislativo)	3 pelo presidente, com aprovação do Senado, 6 pelo Congresso Nacional	Brasileiro, 35-65 anos, idoneidade moral e reputação ilibada, conhecimentos com 10 de função; 2 dos 3 indicados pelo presidente devem ser membros do TC (auditores e MP), indicados em lista tríplice	Vitalício	De ministros do Superior Tribunal de Justiça

QUADRO 2 – Dimensão do perfil institucional do Tribunal de Contas da União ao longo das Constituições
Fonte: SPECK, 2000, p. 46.

Com a importante inclusão da fiscalização operacional desde a CF/88, este arranjo ainda se mantém, com exceção do último item, referente ao extinto controle prévio de despesas.

Visualizada esta estabilidade institucional, passemos a analisar o funcionamento atual das Cortes de Contas. De princípio, esclareça-se que essas instituições exercem a função de controle de forma exclusiva, ao lado de atribuições derivadas ou acessórias, que compreendem as seguintes funções (ALMEIDA, 2005):

- a) Fiscalizadora: consiste na realização de inspetorias e auditorias em órgãos e entes da administração direta e indireta (no caso do TCU, dos três poderes). Dentro desta função, é examinada a legalidade dos atos de admissão e de aposentadoria, por exemplo, bem como, a aplicação das transferências de recursos federais.

rais aos municípios, o cumprimento da LRF (principalmente no que tange à despesa com pessoal), do endividamento público e ainda os editais de licitação, atos de dispensa e inexigibilidade;

- b) Judicante: o título atribuído a esta função gera algumas controvérsias. É importante destacar que os Tribunais de Contas não exercem função jurisdicional. Quando a Constituição de 1988 dispõe, em seu art. 71, II, que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, quer dizer que os Tribunais de Contas devem apreciar, examinar, analisar estas contas, até porque exercem, neste exame, função eminentemente administrativa. Esta apreciação pelo Tribunal de Contas está sujeita ao controle do Poder Judiciário em casos de vício de legalidade (jamais quanto ao mérito), não tendo o caráter definitivo que qualifica os atos jurisdicionais. Essa função, aqui chamada de judicante, é que viabiliza a imposição de sanções aos autores de irregularidades, como por exemplo, nos casos de infração à LRF;
- c) Sancionadora: esta função é crucial para que o Tribunal possa inibir irregularidades e garantir o ressarcimento ao erário. Entre as penalidades normalmente aplicadas estão, por exemplo, a aplicação de multa proporcional ao débito imputado, multa por infração à LRF, afastamento do cargo de dirigente que obstrui a auditoria, decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública por até cinco anos, declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança, dentre outras. Note-se que a Constituição de 1988 prevê que as decisões do Tribunal de Contas que importarem em imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, §3º), o que tem gerado uma certa celeuma quanto à competência para sua execução. Há vozes sustentando que as mesmas deveriam ser executadas pelo próprio Tribunal de Contas, e não pelas Procuradorias de cada unidade federativa (e, no caso da União Federal, pela Advocacia-Geral da União), como é feito hodiernamente, em função do disposto nos artigos 131 e 132 da CR/88. O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema e, em maio de 2002, no Recurso Extraordinário nº 223.037-1 decidiu, por unanimidade, em sentido contrário à promoção da execução judicial pela Corte de Contas, por ausência de previsão expressa sobre a matéria. Apesar deste precedente, acredita-se não ser esta uma decisão definitiva, principalmente em função da mudança de composição da Corte Suprema iniciada no ano de 2003. Voltando à questão da imposição de sanções pela Corte de Contas, faz-se oportuno frisar que não fica inviabilizada a aplicação de penalidades em outras instâncias como a cível, criminal e eleitoral. Assim, por exemplo, a Justiça Eleitoral pode tornar inelegíveis aqueles administradores que tiveram suas contas julgadas irregulares nos cinco anos anteriores ao pleito, independente da aplicação de multa ou imputação de débito;
- d) Consultiva: consiste na elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Chefe do Executivo, dos demais Poderes e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Poder Legislativo. Esta função consultiva engloba ainda as respostas às consultas feitas por determinadas autoridades sobre assuntos relativos às competências do Tribunal de Contas;
- e) Informativa: esta função é desempenhada mediante três atividades: envio ao Poder Legislativo de informações sobre as fiscalizações realizadas, expedição dos alertas previstos pela LRF e manutenção de página na Internet contendo dados importantes sobre a atuação do Tribunal, as contas públicas, dentre outros;
- f) Corretiva: engloba dois procedimentos que se encontram encadeados (e que estão nos incisos IX e X do art. 71 da CR/88): a fixação de prazo para a adoção de providências que visem o (sic) cumprimento da lei e a sustação do ato impugnado quando não forem adotadas as providências determinadas. Em se tratando de contratos, a matéria deverá ser submetida ao Poder Legislativo. Se este não se manifestar em 90 dias, o Tribunal de Contas poderá decidir a questão;
- g) Normativa: decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções, deliberações e outros atos normativos relativos à competência do tribunal e a organização dos processos que lhe são submetidos e

- h) Ouvidoria: consiste no recebimento de denúncias apresentadas pelo controle interno, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. É aquele contato dos Tribunais de Contas com a sociedade anteriormente mencionado. A apuração destas denúncias será sigilosa, a fim de se proteger a identidade do denunciante e a própria honra e imagem dos envolvidos, até que seja tomada uma decisão.

Do ponto de vista operacional, Speck (2000, p. 83) sumariza as funções dos TCs de acordo com os processos principais que tramitam nessas casas (QUADRO 3):

FUNÇÃO	PROCESSO
Registro	Contratação e aposentadorias
Parecer	Contas do Governo
Julgamento	Contas dos administradores
Fiscalização	Atos e contratos

QUADRO 3 – Os quatro tipos principais de processos dos Tribunais de Contas
Fonte: SPECK, 2000, p. 83.

A ressalva à atuação exclusiva dos TCs na função de controle externo é importante no sentido de instruir a análise comparativa com o MP, criado com competências amplas e distintas que incluem (mas não se limitam a) o controle da Administração Pública.

Outro ponto de esclarecimento é quanto à suposta subordinação das Cortes de Contas ao Poder Legislativo da esfera em que se acham abrigadas, tema tratado de modo extensivo por Brito (2001). De início, com base no artigo 44 da CF/88, que relaciona os entes que compõem o Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal – esse autor conclui que dele não faz parte o TCU, por expressa ausência de menção. A seguir, distingue o objeto e o escopo do julgamento de competência do Congresso Nacional (contas anuais prestadas pelo Presidente da República, nos termos do art. 49, inciso X da CF/88) daquele exercido pelos TCs - baseados em aspectos técnico-jurídicos - a que estão sujeitas todas as pessoas físicas e jurídicas que gerenciem recursos públicos (BRASIL, 1988, art. 70, parágrafo único). Para suportar seus argumentos, o autor aduz ainda que o parâmetro organizativo e operacional do TCU, antes de ser o Legislativo, é o próprio Judiciário, cabendo a seus membros exercer, no que couber, as mesmas atribuições dos que compõem aquele Poder (BRASIL, 1988, art. 73, caput). Prosseguindo, o mesmo autor dissecar o sentido da expressão com o auxílio, empregado pelo texto constitucional quando designa o papel do TC na tarefa de controle externo, inequivocamente de titularidade do Poder Legislativo. Neste ponto, ressalta que auxílio significa o apoio indispensável para a função prevista, nos mesmos termos em que a justiça não se pode exercer prescindindo do concurso do MP. Existiriam, para ele, dois entes participando da mesma função, sem isso implicar a subordinação de um ao outro. Para arrematar seus argu-

mentos, Britto (2001) lembra a fiscalização que o TCU está autorizado a exercer sobre as unidades administrativas do próprio Poder Legislativo (inciso IV do art. 71 da CF), incompatível, pois, com essa suposta subordinação. No dizer desse autor, “Como poderia, então, o Poder administrativamente fiscalizado sobrepair sobre o órgão fiscalizante?”.

No sentido de esclarecer a repartição das competências exclusivas que cada um destes entes teria na função de controle externo, esse autor lembra que isso restou claro quando a CF/88 atribuiu ao Congresso Nacional as atividades previstas no art. 49, incisos IX (“julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”) e X (“fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”) e, ao TCU, todo o rol de atribuições especificadas no elenco do art. 71.

Esclarecidos os pontos da função exclusiva de controle e da não subordinação deste ao Poder Legislativo, passemos a examinar a estrutura legal e orgânica que habilita os TCs ao exercício dessas atividades.

O arranjo fixado para a atuação do controle externo é incluído na CF/88 sob o Título IV (Da organização do Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo) e Seção IX (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária), nos termos dos artigos 70 a 75 aí inscritos. Além da União, esfera em que atua o TCU, cada um dos 26 (vinte e seis) estados e mais o Distrito Federal possuem um TC próprio. Em 4 (quatro) dessas unidades federativas (Bahia, Ceará, Goiás e Pará), o controle externo é realizado por TCs distintos¹³, um com jurisdição exclusiva sobre o Estado e outro, sobre os entes municipais. Com o advento da CF/88, foi proibida a criação de novas unidades de controle externo vinculadas à esfera municipal (artigo 31, § 4º), mantendo-se, no entanto, as então existentes nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Como já mencionado, as diretrizes fixadas nos artigos 70 a 74 da CF/88, referentes ao TCU, são estendidas aos demais entes de controle das demais esferas, mediante o seguinte comando: “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.” (BRASIL, 1988, Art. 75).

Os TCs são órgãos colegiados formados por um corpo julgador com um efetivo de 9 (nove) ministros, no caso do TCU (BRASIL, 1988, Art. 73), ou 7 (sete) conselheiros, para aqueles que atuam nas esferas estadual ou municipal (BRASIL, 1988, Art. 75, parágrafo único).

¹³ Ambos vinculados à esfera estadual.

Outra característica comum aos TCs é a existência, na sua estrutura, de uma unidade especial do MP (o MPCO), reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (MAZZILLI, 2005, p. 78). Embora a existência de unidade própria com tal finalidade não venha expressa no texto constitucional, este, no artigo 130, faz menção “aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas”, a quem estende os direitos, vedações e forma de investidura dos membros dos demais ministérios públicos.

Em termos de sua estrutura funcional, a organização do corpo julgador é a única diretriz comum para os TCs situados nas distintas esferas de Poder, inexistindo, como no caso do MP, Lei Orgânica que estabeleça requisitos padrão de outra natureza. O que dá sentido de corpo a essas instituições é o exercício de funções assimiladas, expressas pela elaboração de produtos equivalentes.

E o que produzem os TCs?

Em linhas gerais esta questão é respondida pela CF/88, nos termos do seu artigo 71, que atribui a esses entes o seguinte rol de funções e competências:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (sic);
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Para fazer face ao desenvolvimento destas atividades, os TCs organizam-se, em linhas gerais, mediante um corpo julgador, responsável pelas manifestações desses órgãos, e um quadro de serviços auxiliares, a quem compete efetuar ou oferecer suporte administrativo à instrução dos processos que tramitam na casa.

Para exemplificar o cumprimento das funções desempenhadas pelos TCs, tomemos a mais rotineira delas, que é o julgamento das contas anuais dos gestores qualificados nos termos parágrafo único do artigo 70, a saber:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelas quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Neste caso, o Controle Externo é efetuado *a posteriori*, sendo o processo formalizado quando o gestor responsável dá entrada, no protocolo da Corte de Contas a que se vincula, ao documento de prestação de contas. Segue-se a fase de instrução, que compreende os levantamentos de inspeções de campo cujos resultados são sistematizados em um relatório específico. Caso nesta fase tenham sido identificadas irregularidades, o gestor é notificado, com base no respectivo relatório elaborado, abrindo-se prazo para que apresente suas contrarrazões sobre os achados de auditoria (desconformidades) identificados. Ouvida a parte interessada e outras unidades de apoio interno eventualmente acionadas (a Auditoria Geral, o MPCO ou a Procuradoria Consultiva), é procedida a análise e o respectivo julgamento das contas pelos membros do Conselho do Tribunal de Contas, do qual resulta a emissão do respectivo pronunciamento (Parecer Prévio) quanto à sua aprovação ou rejeição. Quando as decisões resultarem na imposição de débito ou multa elas terão eficácia de título executivo (art. 71, § 3º), o que lhes confere caráter terminativo. O processo é concluído com a publicação da decisão, requisito para sua eficácia.

No caso de titulares de cargos políticos (Governadores e Prefeitos), o Parecer Prévio, resultante do julgamento efetuado pelas Cortes de Contas é encaminhado ao respectivo Poder Legislativo para instruir o julgamento político das contas.

Modernamente, os TCs têm incorporado uma estratégia de análise, concomitante ao exercício fiscal em execução, que assegura maior efetividade às ações e controles efetuados. Mesmo aí, apenas são analisados os atos administrativos já praticados (licitações realizadas, pagamentos efetuados, etc.).

Outra inovação é representada pela chamada Anop (na nomenclatura utilizada pelo TCU), em que é analisado o desempenho da instituição fiscalizada ou de um programa de governo em execução. Neste caso, emitem-se relatórios com a indicação de recomendações para a melhoria dos respectivos processos de trabalho, no sentido de assegurar maior eficácia, eficiência e efetividade à gestão pública. Os procedimentos referentes a este tipo de auditoria foram adaptados ao contexto brasileiro pelo TCU, a partir das interações promovidas por este órgão junto a instituições congêneres internacionais, mesmo antes de 1988, ano em que a nova CF/88 introduziu o aspecto operacional no mandato relativo ao controle externo (art. 70).

Conforme noticia Noronha (2003 p. 1), tal movimento iniciou-se na década de 80, com a participação de 2 (dois) servidores em programa de capacitação oferecido pela Auditoria Geral do Canadá. Já nos anos 90, mediante novos intercâmbios, desta feita com o *General Account Office*, dos Estados Unidos, e com o *National Audit Office*, do Reino Unido, o processo de incorporação de fundamentos tecnológicos para esta atuação se intensificou. Em 1996, a partir do processo de capacitação em Avaliação de Programa Públicos, desenvolvido com o apoio da Fundação Getúlio Vargas, foi elaborado o Manual de Auditoria de Desempenho do TCU, embrião do que veio a se constituir no Manual de Auditoria de Natureza Operacional, editado em 2000, instrumento regulador da atuação do órgão nessa área atualmente. Finalmente, em 1998, prossegue Noronha (2003, p. 2), com base em convênio de três anos firmado com o Reino Unido, o processo teve definitivo impulso. Em vista do seu resultado, considerado bastante positivo, uma segunda etapa deste convênio, já com a participação dos TCs do Estado de Pernambuco e da Bahia, permitiu uma maior difusão dos procedimentos e a consolidação do processo.

Para o TCU, a Anop é “a avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal.” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2000, p. 15). No primeiro caso, temos as auditorias de avaliação de programas e, no segundo, as auditorias de desempenho. Esta ferramenta permite que os TCs desenvolvam um novo tipo de atuação que, além dos efeitos *a posteriori* do controle tradicional, contribuam para o aprimoramento da gestão, ao acompanhar, *pari-passu*, os atos que a concretizam. De outra parte, expressa-se também como instrumento de

controle social, na medida em que contribui para o alcance da finalidade da ação pública no atendimento a demandas concretas da sociedade.

O trabalho inclui as fases de seleção do tema, estudo de viabilidade, planejamento, execução e relatório da auditoria, apreciação, divulgação e monitoramento (NORONHA, 2003, p. 4). A partir da ponderação de aspectos relacionados à materialidade, ao risco e à relevância, sistematizada mediante a chamada matriz de risco, faz-se uma triagem dos programas e ações potencialmente elegíveis para a auditoria. A seleção é complementada por uma avaliação de viabilidade que orienta a definição e o escopo final da auditoria. As demais fases são realizadas a partir da identificação e a mobilização dos diversos interessados (*stakeholders*), que têm participação ativa no processo.

Dentre os vários instrumentos e técnicas utilizados, que inclui o levantamento dos mapas de processos e produtos, vale lembrar a realização de painéis de referência com a participação de especialistas vinculados com o tema da auditoria. É relevante assinalar que este tipo de auditoria deve ser apenas empregado quando há a aceitação do gestor auditado, sem o que a obtenção de dados e informações e, conseqüentemente, o próprio resultado do processo ficam prejudicados.

Após a emissão do relatório de auditoria, o gestor é instado a apresentar plano de trabalho específico, indicando as atividades, prazos e responsáveis pela implementação das recomendações ali constantes. Este documento é a base para o processo de monitoramento, essencial para atestar a eficácia e a efetividade do processo.

3.3.3 O Ministério Público

Do ponto de vista histórico, o surgimento do MP remonta a um passado distante. Embora tenham ocorrido ao longo da história vários arranjos associados à função acusatória em nome do Estado, característica que ainda hoje tipifica uma das funções essenciais da instituição, os autores parecem concordar em atribuir ao *Ordonnance* de Felipe, o Belo, editado na França, em 1303, o papel de certidão de nascimento deste tipo de órgão. É neste diploma legal que se faz menção, pela primeira vez, à função de procurador do rei e a partir de quando, também, originou-se a denominação *Parquet*, com que a instituição passou a ser conhecida. Isto se deve ao fato de seus membros atuarem de pé (magistratura de pé) sobre o estrado de madeira (*parquet*) que acomodava as cadeiras dos juízes, a quem podiam dirigir a palavra sem se descobrir. A partir daí, os procuradores do rei “passaram de advogados do fisco real a controladores dos processos e detentores do poder de requerer as penas, tornando-se independentes

dos Juízes, ou seja, tornaram-se titulares da ação penal como hoje o são os Promotores de Justiça.” (SANGLARD, 2000, p. 18).

No Brasil, o papel do MP evoluiu a partir do Direito Português, a partir da trajetória indicada no QUADRO 4.

ANO	PERÍODO	DOCUMENTO	MP
1500	Colônia	Ordenações Afonsinas	Procurador dos Feitos da Coroa e Promotores nomeados pelo Rei
1521	Idem	Ordenações Manuelinas	idem
1832	Império	Código de Processo Criminal	Promotores nomeados pelo Imperador e pelos Presidentes das Províncias
1876	Idem	Consolidação das Leis do Processo Civil de Ribas	idem
1890	República	Decretos 848 e 1.030, Ministro da Justiça Campos Sales	Ministério Público na Justiça Federal

QUADRO 4 – Resumo dos documentos de origem do Ministério Público brasileiro

Fonte: SANGLARD, 2000, p. 22.

A partir da república e diferentemente dos TCs, cujo arranjo institucional e mandato tem se mantido relativamente estável desde a criação da sua primeira unidade em 1892, como já se referiu, a regulação constitucional do MP tem evoluído de forma importante ao longo do tempo.

Do desempenho das funções originais na área criminal, definidas no respectivo código de 1832, o MP incorporou, ainda na fase do império, as atividades relacionadas com o direito cível, expressas na consolidação da Lei do Processo Civil de 1876. Era o primeiro salto de qualidade de suas funções, que seriam marcadamente ampliadas no futuro.

Mesmo no período republicano, o arranjo constitucional manteve o MP no posto, herdado do direito português, de defensor do Estado. Após inserção episódica no Poder Judiciário (1967 a 1969), a instituição viu-se vinculada ao Poder Executivo até 1988, quando a nova Constituição conferiu-lhe a feição atual (MAZZILLI, 2005, p. 38-44). Com isso o MP pôde alçar vôo próprio, situando-se em posição autônoma frente aos poderes da república e deixando, além disso, de ser defensor do Estado para assumir o destacado papel de defensor da sociedade (ARANTES, 1999, p. 90).

Para alguns autores, o MP iria ainda mais além, estando habilitado a ocupar o posto de defensor do povo (Ombudsman), nos moldes das instituições criadas com esse fim na Europa. Introduzidas nos países nórdicos (Suécia, 1713; Finlândia, 1919; Noruega, 1922 e Dinamarca, 1954), instituições desta natureza foram também implantadas na Inglaterra

(1967), na França (1973), em Portugal (1975) e na Espanha (1978), atingindo ainda a Nova Zelândia, Canadá e Israel (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 79-80). Conforme esse autor, o texto constitucional que regula a organização e o funcionamento do MP teria incorporado as funções que seriam reservadas, na proposta da Comissão Afonso Arinos, à figura institucional do defensor do povo no Brasil (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 78). Indo mais além, o autor arrola o que poderia constituir o diferencial positivo do MP, no caso brasileiro, quanto ao desempenho desta função, frente aos modelos estrangeiros, destacando:

[...] o Ministério Público apresenta algumas vantagens: sua legitimação deriva diretamente da Constituição, seus membros são recrutados por concurso público e contam com as garantias da vitaliciedade e da independência funcional, o acesso é livre e irrestrito, atua de ofício ou por provocação e não está submetido a nenhum órgão ou poder estatal. (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 92).

Por força destes argumentos, Martins Júnior (2002, p. 33) conclui que, além do poder de investigação das instituições estrangeiras atuantes no papel de *Ombudsman*, o MP tem o direito de ação, o que dinamiza o seu poder de intervenção em benefício da sociedade.

A esse respeito, é idêntica a opinião de Mazzilli (2005, p. 121), quando afirma:

Um Ministério Público realmente forte e independente dispensa tal órgão à parte, que, mesmo nos países onde foi criado, tem funções apenas investigatórias, enquanto o Ministério Público entre nós, além do seu poder investigatório, tradicionalmente tem a função de levar às barras dos tribunais os responsáveis pelas violações.

É importante ressaltar que a incorporação do papel de defensor da sociedade não é casual, mas guarda estreita relação com a consolidação da defesa dos direitos coletivos, inserida na CF/88. Na verdade, a primeira referência a esta categoria de interesses, surge na PNMA, que já chamava o MP para sua defesa. Com efeito, a menção no § 1º do seu artigo 14 é explícita a respeito:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1981, grifo nosso).

A defesa dos direitos difusos e coletivos ganha um instrumento específico com o advento da LACP, em 1985, que relaciona o MP como um dos entes legitimados para promovê-la, em defesa dos bens tutelados desta natureza.

Além de positivar os direitos transindividuais, a CF/88 também consagra de forma definitiva o papel do MP na sua defesa, quando, no dizer de Sanglard (2000, p. 27),

[...] ampliou o campo de atuação do Ministério Público, ao dispor em seu artigo 129 sobre as suas funções, da seguinte forma:

‘Art. 129 - São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Este arcabouço legal é complementado com a Lei n.º 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor (CDC), que traz a lume o conceito de direitos individuais homogêneos. Ao lado dos direitos de natureza coletiva e difusa, esta inclusão complementa a tríade dos direitos transindividuais. Credite-se também a este diploma a introdução do instrumento de compromisso de ajustamento de conduta (BRASIL, 1990b, Art. 113) - respaldando a atuação de caráter extrajudicial do MP nas questões relacionadas com os direitos transindividuais - que mandou esculpir na LACP (BRASIL, 1985, art. 5º).

Conforme Santos (2007, p. 71):

O Compromisso de Ajustamento de Conduta constitui um instrumento de defesa coletiva incorporado ao sistema com este teor através da Lei 8.078/90 (CDC). A previsão no artigo 113 do CDC ordenou que se acrescentassem os parágrafos 4.º, 5.º e 6.º do mesmo artigo do CDC ao artigo 5.º da LACP.

Dentre eles o parágrafo 6.º disciplinou as condições de realização do reAjustamento (sic) de Conduta, nos seguintes termos: 'Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados Compromisso de Ajustamento de suas condutas às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.'

De posse dos instrumentos introduzidos pela Carta de 1988 e pelas normas infra-constitucionais referidas (LACP e CDC), passou o MP a defender aquela categoria de direitos que pertence a todos e não é de ninguém, o que o guindou a esse eminente posto de defensor da sociedade.

Com a LONMP, em 1993, complementa-se o arcabouço legislativo que regula a atuação do órgão, sumarizado historicamente no QUADRO 5. (SANGLARD, 2000, p. 29-30).

DIPLOMA	ANO	NOME	DISPOSITIVOS
Lei n. 3.071	1916	Código Civil	artigos esparsos
Decreto-Lei n. 2.848	1940	Código Penal	idem
Decreto-Lei n. 3.689	1941	Código Processo Penal	Capítulo inteiro
Lei n. 5.869	1973	Código Processo Civil	Título inteiro
Lei n. 6.938	1981	Política Nacional do Meio Ambiente	artigo 14
Lei n. 7.347	1985	Ação Civil Pública	vários artigos
CF	1988	Constituição Federal	seção exclusiva
Lei n. 8.078	1990	Código de Defesa do Consumidor	vários artigos
Lei n. 8.625	1993	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.	todos os artigos

QUADRO 5 – Resumo da legislação do Ministério Público

Fonte: SANGLARD, 2000, p. 29-30.

Para viabilizar a assunção do proeminente papel a que o destinou, nossa Lei Maior tratou o MP de forma particular, não só desvinculando-o do Poder Executivo como situando-o

de forma independente em relação aos demais poderes da república. Não é por outra razão que, embora tratado no Título IV (Da Organização dos Poderes), situa-se em capítulo distinto daqueles que se referem aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (capítulos I, II e III, respectivamente). Com efeito, ao lado da Advocacia Pública (Seção II) e da Advocacia e Defensoria Pública (Seção III), o MP (Seção I) constitui capítulo específico (IV - Das Funções Essenciais da Justiça). Conforme **Valladão** (1973 apud MAZZILLI, 2005, p. 61), “em tese nada impediria estivesse o Ministério Público dentro de qualquer dos ramos do Poder ou fosse erigido a um quarto Poder.”.

Ao órgão, a CF/88 assegura a “unidade, indivisibilidade e a independência funcional” (BRASIL, 1988, art. 127, § 1º), além da “autonomia funcional e administrativa” (BRASIL, 1988, art. 127, § 2º).

A respeito da distinção entre a independência e a autonomia funcional, Mazzilli (2005, p. 67) nos ensina:

Independência funcional é o princípio segundo o qual cada membro e cada órgão do Ministério Público gozam de independência para exercer suas funções em face dos outros membros e órgãos da *mesma instituição*. Isso significa que, no exercício da atividade-fim do Ministério Público, cada qual deles pode tomar as decisões últimas afetas à instituição, sem se ater a ordens de outros membros ou órgãos da mesma instituição. [...] *autonomia funcional* é a liberdade que tem cada Ministério Público de tomar as decisões que lhe são próprias, subordinando-se apenas à Constituição e às leis, e não a *outros órgãos do Estado* (grifos do autor).

Assim a independência funcional diz respeito ao caráter interno da instituição, tanto afetando seus membros como os órgãos em que se estrutura. Já a autonomia funcional aplica-se ao relacionamento com outros órgãos do ambiente externo da instituição, frente aos quais o MP está autorizado a agir sem qualquer subordinação. Este segundo aspecto confere, em essência, a característica mais marcante para assegurar o atendimento a um dos requisitos essenciais ao exercício do controle externo, como já referido anteriormente.

Segundo Mazzilli (2005, p. 74), a autonomia administrativa, mencionada na CF/88, compreende também a de caráter financeiro, subentendida por esse texto (BRASIL, 1988, artigos 127, §§ 2º ao 6º, 168 e 169) e detalhada na Lei n.º 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LOMNP) - art. 4º (BRASIL, 1993a). O mesmo autor lembra a eficácia plena e a excoutoriedade imediata das decisões do MP, fundadas também no seu caráter de autonomia (BRASIL, 1993a, art. 3º, parágrafo único).

Ao adentrar no estudo do MP, especialmente de forma comparada em relação a outras instituições de âmbito nacional, chama atenção a uniformidade assegurada pelo arcabouço legal que disciplina sua organização e funcionamento, conferindo-lhe um caráter unitário e sistêmico. Com efeito, a existência da LONMP, aplicável às unidades dos estados de

forma, até certo ponto, vinculatória, representa o farol institucional responsável por um modelo organizacional praticamente uniforme. Essa relativa uniformidade espalha-se ao nível das distintas esferas de Poder, como se depreende ao confrontar os termos da já referida LONMP, à qual estão sujeitas as unidades estaduais do MP, com os da LC n.º 75/93 - Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU), aplicável ao MPF, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal. Não é demais lembrar, em reforço a esta visão, aponta Mazzilli (2005, p. 222), que as disposições da LOMPU são aplicadas subsidiariamente para os Ministérios Públicos dos Estados (BRASIL, 1993a, art. 80).

Assim, e nos termos da LONMP, os Ministérios Públicos dos Estados possuem genericamente a seguinte estrutura básica:

- a) Procuradoria-Geral de Justiça;
- b) Colégio de Procuradores de Justiça;
- c) Conselho Superior do Ministério Público;
- d) Corregedoria-Geral do Ministério Público;
- e) Procuradorias de Justiça e
- f) Promotorias de Justiça.

Como órgãos auxiliares, atuam ainda os Centros de Apoio Operacional (Caops), a Comissão de Concurso de Ingresso e o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

Em termos formais, a LONMP definiu no seu Capítulo II (Da Organização do Ministério Público), a seguinte estrutura (BRASIL, 1993a):

SEÇÃO I

Dos Órgãos de Administração

Art. 5º São órgãos da Administração Superior do Ministério Público:

- I - a Procuradoria-Geral de Justiça;
- II - o Colégio de Procuradores de Justiça;
- III - o Conselho Superior do Ministério Público;
- IV - a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Art. 6º São também órgãos de Administração do Ministério Público:

- I - as Procuradorias de Justiça;
- II - as Promotorias de Justiça.

SEÇÃO II

Dos Órgãos de Execução

Art. 7º São órgãos de execução do Ministério Público:

- I - o Procurador-Geral de Justiça;
- II - o Conselho Superior do Ministério Público;
- III - os Procuradores de Justiça;
- IV - os Promotores de Justiça.

SEÇÃO III

Dos Órgãos Auxiliares

Art. 8º São órgãos auxiliares do Ministério Público, além de outros criados pela Lei Orgânica:

- I - os Centros de Apoio Operacional;
- II - a Comissão de Concurso;
- III - o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional;

IV - os órgãos de apoio administrativo;
V - os estagiários.

3.3.4 Paralelo entre os Tribunais de Contas e o Ministério Público

A organização unitária do MP nas suas diversas instâncias é a marca institucional que mais o distingue dos TCs. Neste sentido, a existência de uma Lei Orgânica Nacional cumpre um papel relevante, ao constituir elemento vinculatório que padroniza a atuação desses órgãos. Não é por outra razão que soa natural a referência singularizar ao MP e a, plural, aos TCs, a despeito de ambas as instituições possuírem leis orgânicas próprias em cada uma das suas diversas unidades.

Os próprios membros dos TCs têm refletido a respeito, identificando a conveniência e as condições objetivas que favorecem a criação de uma Lei Orgânica dos TCs. Confirmando o atendimento a estes pré-requisitos, Castro (2003 p. 131) aponta que “todo o perfil normativo dos TCs está traçado na Constituição da República.” Com efeito, embora o arranjo institucional especificado na Seção IX da CF/88 refira-se especificamente ao TCU, o texto se apressa em indicar que ele se aplica, “[...] no que couber, à organização, composição e fiscalização dos TCs dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.” (BRASIL, 1988, Art. 75).

Um segundo argumento em favor deste passo fundamental para a unificação das ações de controle seria o fato de que o princípio que rege a função de controle externo – o instituto da prestação de contas - tem assento constitucional, o que significa uma visão unitária da questão para todas as esferas da administração pública. Para asseverar a relevância deste princípio constitucional, Silva (2005) lembra que o seu descumprimento é um dos motivos que enseja a intervenção da União nos estados e no Distrito Federal, conforme prevê nossa Carta Magna (BRASIL, 1988, art. 34, inciso VII, alínea d).

Não há dúvida, pois, da intenção do Constituinte em conceber um arcabouço uniforme para o controle externo em nível das três esferas de Poder, o que lhe assegura um caráter sistêmico e unitário.

A busca de uma Lei Orgânica dos TCs, amparada nas conveniências e oportunidades assinaladas, é hoje ponto pacífico entre essas instituições, fazendo parte, inclusive, do Promoex. Vale lembrar o caráter estratégico deste projeto, cujas atividades são financiadas em conjunto pelo Governo Brasileiro e pelo BID, envolvendo, sob a coordenação nacional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), todas as Cortes de Contas Brasileiras, excetuando o TCU.

Outra diferença fundamental, desta vez a favor dos TCs, é a inexistência, no âmbito da estrutura dos Ministérios Público, de uma instância responsável pela instrução dos processos desenvolvidos por essa instituição. Assim, exemplificando no caso do TCE-PE, enquanto os serviços auxiliares compreendem unidades de instrução em nível de esferas (estadual ou municipal) ou temas (atos de pessoal ou engenharia), os promotores desenvolvem toda a atividade fim da instituição de forma autônoma e individual, contando apenas com apoio administrativo para sua realização.

É notório observar o caráter de coordenação técnica centralizada das ações do MP em temas específicos, assegurada pela existência, na sua estrutura, dos Caops. Este fato garante uma certa uniformidade de procedimentos no desenvolvimento dos processos relativos aos temas em que a instituição intervém, característica fundamental especialmente no caso da atuação regionalizada. Tomando mais uma vez o exemplo do TCE-PE, esta solução se expressa, de forma equivalente, pela existência dos Núcleos de Atos de Pessoal (NAP) e de Engenharia (NEG), que, além de uma atuação limitada a uma jurisdição própria (entes estaduais e Capital), definem e supervisionam, do ponto de vista técnico, os procedimentos adotados pelas Inspetorias Regionais (responsáveis pela atuação na área municipal) no âmbito desses temas.

Por outro lado, distingue-se uma evidente limitação dos TCs quanto ao campo de atuação, restrito, na área privada, apenas ao particular que desenvolve atividades financiadas com recursos públicos.

Não é demais lembrar, ainda, a importante distinção entre o ingresso dos membros das duas casas. No caso do MP, o acesso à carreira se dá unicamente por concurso público, enquanto, nos TCs o processo envolve um forte componente político, já que 2/3 dos membros são indicados pelo Poder Legislativo e 1/3 pelo Poder Executivo (BRASIL, 1988, art. 73, § 2º). No caso das instituições estaduais, a súmula 653 do STF, de 24 de setembro de 2003, estabeleceu que

No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha.

Embora a CF/88 especifique requisitos essenciais para a escolha dos membros dos TCs (BRASIL, 1988, art. 73, § 1º), na prática a observância destes critérios não parece ser muito cuidadosa – especialmente daqueles indicados por livre escolha – até pelo caráter subjetivo do que ali se indica. Como avaliar a notoriedade de supostos “conhecimentos jurídicos, contábeis e financeiros ou de administração pública”, por exemplo?

A despeito de parte das vagas do Poder Executivo ser ocupada sob a forma de rodízio por servidores de carreira do órgão (auditores e membros do MP junto aos TCs), admitidos mediante concurso público, a participação majoritária de membros escolhidos politicamente compromete sobremaneira o quesito independência, que deveria ser uma marca fundamental dos pronunciamentos dos TCs.

Por fim, é de assinalar também a distinção entre o caráter do exercício do poder nas duas instituições, singular, no MP, e plural (colegiado), nos TCs. Do ponto de vista administrativo, esta diferença redundaria em uma certa morosidade dos encaminhamentos de gestão do dia a dia dos TCS, especialmente no caso das decisões que, pelo seu impacto e relevância, têm que ser submetidas ao Pleno. Quanto às decisões específicas para os processos, o modelo colegiado parece ser adequado às Cortes de Contas, tendo em vista o desempenho de atividades assimiladas às do Poder Judiciário.

O QUADRO 6, a seguir, sumariza alguns dos aspectos que distinguem os dois órgãos em comento.

ASPECTO	MINISTÉRIO PÚBLICO	TRIBUNAL DE CONTAS
Lei Orgânica Nacional	Sim	Não
Corpo instrutivo	Não	Sim
Controle horizontal sobre o Estado	Sim	Sim
Controle vertical sobre a sociedade	Sim	Em parte (quando gere recursos públicos)
Acesso dos membros	Concurso público	Indicação
Modelo de poder interno	Unitário	Colegiado
Definição do objeto	demanda	Cota e demanda

QUADRO 6 – Confronto de características operacionais entre o Ministério Público e os Tribunais de Contas
Fonte: elaborado pelo autor.

4 SÍNTESE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA VISÃO DOS ENTREVISTADOS

O material levantado nessa etapa da pesquisa mostra que o MP atua majoritariamente por provocação, o que praticamente inviabiliza o planejamento das suas atividades. A esse respeito, especificamente na área ambiental, foram relacionados os seguintes atores demandantes (informação verbal)¹⁴:

- a) Órgãos gestores do meio ambiente (às vezes demandam atuação do MP nas áreas em que são responsáveis);
- b) Cidadãos reclamantes;
- c) ONGs;
- d) Polícia;
- e) Órgãos municipais e estaduais e
- f) Meios de comunicação (jornais, programas de rádio, etc.).

Esta tendência de atuação reativa é mais acentuada no âmbito da PRR5, em virtude do seu caráter de instância de recurso, cuja demanda, por razões óbvias, é imprevisível. Mesmo nos casos de iniciativa própria, os procedimentos ou ações instaurados decorrem do conhecimento, pelos procuradores, de alguma questão empírica, normalmente noticiada na imprensa. Em suma, especialmente no caso da PRR5, os fatos conduzem à ação do MP (informação verbal)¹⁵.

Por não se constituir de um órgão de controle no rigor do termo, o MP não fiscaliza por iniciativa própria nem possui uma carteira fixa (cota) de atividades a serem desempenhadas em um dado período, como é o caso, por exemplo, dos TCs, obrigados a se manifestar anualmente sobre as prestações de contas de todos os seus jurisdicionados.

Neste ambiente errático, boa parte da capacidade operacional pode ser consumida no atendimento às demandas, situação agravada pela ausência de mecanismos de eleição de prioridades. Conclui-se assim que, de maneira geral, o contexto de atuação do MP não é favorável ao planejamento das ações, embora isso fosse algo possível e mesmo desejável (informação verbal)¹⁶.

¹⁴ Entrevistado 1, 3 ago. 2007.

¹⁵ Entrevistado 3, 15 ago. 2007.

¹⁶ Idem.

Corroborando a baixa vocação da instituição para a atuação planejada, o exemplo do MPPE, onde foi tentada a implantação desse tipo de processo, é emblemático. Embora construído com relativo consenso, com a participação de grande parte dos membros e servidores - 44,9% do total do quadro responderam à pesquisa interna, 70 participaram do Seminário de Planejamento e 230 dos encontros regionais (MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, 2006, p. 34, 43 e 54) - o Planejamento Estratégico, enquanto instrumento de diretriz organizacional, não se consolidou. A equipe que coordenou as atividades de elaboração do Plano Estratégico 2005-2008 foi desfeita, inexistindo também o seu monitoramento pela unidade específica da instituição. Revelando certo desapontamento com o processo, este mesmo informante acrescentou que, por ocasião da mudança de comando da casa, as metas foram ajustadas ao plano de trabalho do novo titular, comprometendo, na prática, a implantação do desenho estratégico concebido (informação verbal)¹⁷.

Quanto ao MPCO, embora a lógica de atuação por demanda também prevaleça, suas atividades ficam de certa forma sujeitas às do TCE-PE, à cuja estrutura se acha vinculado. Desta feita, as demandas provêm do Presidente, do Corregedor ou dos Conselheiros Relatores, que solicitam parecer do MPCO sobre determinados processos, selecionados ao seu arbítrio. Isto, no entanto, em nada diminui a independência dos membros deste órgão, que podem atuar também mediante pedido de vistas a processos em andamento na casa ou por meio de representações internas, junto ao seu Pleno (contra as decisões da própria Corte de Contas), ou externas (estas privativas do Procurador Geral). A representação interna se dá mediante a interposição de recursos contra as decisões que, a juízo do Procurador que toma a iniciativa, não sejam consentâneas com o interesse público (informação verbal)¹⁸.

Para a área cível, que inclui, entre outros, o campo de interesse da pesquisa (direitos transindividuais), os membros entrevistados informaram que, na prática, a atuação é operacionalizada basicamente mediante a utilização dos seguintes instrumentos:

- a) IC;
- b) TAC e
- c) ACP.

O IC, ferramenta de uso privativo do MP e cuja promoção faz parte das suas funções institucionais previstas constitucionalmente (BRASIL, 1988, artigo 129, inciso III), constitui, segundo a Resolução MPPE-CMSP 05/07, art. 1º, “procedimento investigatório de natureza pública e inquisitorial [...] instaurado para apurar fato que, em tese, reclame tutela de

¹⁷ Entrevistado 1, 3 ago. 2007.

¹⁸ Entrevistados 4, 5 e 6 (22 ago., 27 ago. e 10 set. 2007, respectivamente).

interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos ou indisponíveis [...]” (PERNAMBUCO, 2007).

Na prática do MP (inclusive em nível nacional), têm sido utilizados procedimentos simplificados preliminares que antecedem ou até permitem prescindir do IC. No caso do MPPE, identificaram-se as figuras do Procedimento Administrativo (PA) e do Procedimento de Investigação Preliminar (PIP), utilizados indistintamente com essa função. A resolução do MPPE já referida, que trata do IC, chega ao ponto de regulamentar a realização do PIP, especificando de forma equivalente os passos e rigores da execução de ambos, pelo menos no que tange ao seu processamento (PERNAMBUCO, 2007, Capítulo IV – Do Processamento). Esta equivalência de certa forma esvazia a utilidade do uso deste instrumento alternativo, como, aliás, de maneira enfática, Mazzilli (2005, p. 395) ressalta: “[...] fere o bom-senso inventar-se um procedimento preparatório de outro procedimento preparatório à proposição de ação civil pública [...]”.

Os demais instrumentos (TAC e ACP) decorrem dos encaminhamentos definidos a partir da instauração do IC. No dizer de um dos respondentes, “no corpo do Inquérito Civil, o MP manifesta-se por meio de recomendações a serem cumpridas pela parte infratora, toma o compromisso por meio do TAC ou ajuíza uma ACP para obtenção de provimentos jurisdicionais.” (informação verbal)¹⁹.

A respeito do uso majoritário do IC e do TAC em comparação com a ACP, é no mínimo curioso observar o desânimo pela via judicial, mesmo no âmbito de uma instituição tão intimamente vinculada à função jurisdicional do Estado e que lida no dia a dia com a questão da tutela de direitos. Na prática, segundo um dos depoimentos, a ameaça do emprego da ACP funciona como estratégia intimidatória, no sentido de induzir o encaminhamento das questões para uma solução extrajudicial, seja mediante compromisso formal, via a tomada do TAC, seja pela tentativa unilateral de provocar a mudança de um comportamento inadequado, com a expedição de recomendações (informação verbal)²⁰.

A atuação do MP é genericamente balizada pelos mandatos legais estabelecidos, utilizados também para orientar a atuação dos órgãos desse sistema em temas específicos, como o de meio ambiente. Nas palavras de um dos respondentes, “a atuação do MPPE tem como fundamento a Constituição Federal (art. 127 a 130) e as leis.”²¹ Esta assertiva, vinculando a ação do MP aos comandos legais, foi recorrente nos depoimentos tomados, sinalizan-

¹⁹ Entrevistado 1, 3 ago. 2007.

²⁰ Entrevistado 2, 8 ago. 2007.

²¹ Entrevistado 1, 3 ago. 2007.

do um dos elementos estratégicos de destaque na formulação e execução da política de atuação institucional.

A despeito da vinculação histórica com a acusação criminal, há hoje a tendência a um relativo equilíbrio da energia devotada a esse campo de atuação e àquele relativo à defesa dos direitos transindividuais, tido atualmente como área de vocação do MP. Na verdade, uma das justificativas para a atenção que a área de direitos difusos passou a ganhar recentemente no âmbito da instituição é exatamente o perfil dos membros que hoje ingressam no seu quadro. Candidatos atraídos pela possibilidade de atuar nesse campo passam, como membros efetivados, a influenciar o direcionamento estratégico de atuação do órgão. Tal interferência é favorecida pelo notável grau de independência funcional, valor assegurado legalmente e de elevado significado na cultura da instituição (informação verbal)²².

Vale destacar também os argumentos, apontados por outros autores e corroborados nas entrevistas realizadas, sobre o caráter de relativa hipossuficiência da sociedade, o que justifica a demanda por auxílio na defesa dos seus interesses. Interpretando dados de pesquisa realizada com membros do MP e magistrados em 1993, Arantes (1999, p. 95) ressalta que: 83% dos entrevistados vêem a sociedade brasileira como “incapaz de defender autonomamente seus interesses e direitos”. Empiricamente este fato é creditado aos elevados recursos, em tempo e dinheiro, para a interposição de demandas jurídicas relativas a esse campo do direito, o que as tornam inviáveis para o cidadão comum ou mesmos para as suas instâncias de representação social, incluindo as ONGs.

Uma opinião de certa forma discordante da mera vocação natural à defesa dos direitos difusos como razão do interesse observado na atuação do MP nessa área revela argumentos vinculados a um possível direcionamento utilitário para temas caros aos cidadãos, mas que também interessam à promoção do órgão. Desenvolvendo tal linha de pensamento, um dos respondentes comentou (informação verbal)²³:

No inconsciente coletivo dos Promotores, outros aspectos se desenvolveram de forma diferenciada com respeito aos TCs. Eles têm, por natureza, uma visão estratégica aguçada. O único caminho para ratificar a sua posição de destaque foi o esforço em se distanciar das questiúnculas e dos atores políticos. Assim, eles assumem uma espécie de insensibilidade política, que passa a ser vista pela sociedade de forma muito positiva.

Deve-se destacar que para assumir essa postura, eles dispõem de vários instrumentos, a saber:

- Os Procuradores não têm quaisquer ingerências sobre os Promotores
- Os titulares da instituição, não vitalícios, são escolhidos a partir de lista de membros de carreira.

²² Entrevistado 2, 8 ago. 2007.

²³ Entrevistado 6, 10 set. 2007.

- Há absoluta independência dos seus membros para deflagrar as ações que julguem adequadas.

Ainda a esse propósito, este mesmo entrevistado destaca em outra passagem (informação verbal)²⁴:

Há outros componentes do processo de assunção deste papel, dentre eles a auto-jactância por parte do Ministério Público em se ver como o único meio legítimo, viável e isento para defender o direito que é de todos e não é de ninguém. Esta legitimidade ganha maior relevância na medida em que se dirige para assuntos críticos. Há dever, mas também interesse em atuar, ser visto e não ser questionado (discurso instrumental).

Quando indagados sobre o desempenho do controle ambiental tradicional, exercido por órgãos que fazem parte do Sisnama, os respondentes concordam sobre sua limitada eficácia. Atribuem este fraco desempenho ao caráter político da indicação dos titulares destes órgãos ou à insuficiente capacidade operacional, especialmente quanto aos quadros técnicos, seja em quantidade, seja em qualidade. A situação teria piorado com a autonomia dos municípios no processo de licenciamento, após a edição da Resolução Conama n.º 237/97. Como nessa esfera de poder predominam os empreendimentos de responsabilidade do governo local, a questão do auto-licenciamento (e seus prejuízos), conforme já comentado, ganha contornos ainda mais preocupantes.

Demais disso, surgem problemas como o da captura, levantado por um dos respondentes. Distantes do centro de poder e participando da dinâmica local e de um relacionamento mais direto com os agentes públicos, os fiscais passam a assumir, de forma natural, uma maior condescendência com aspectos frágeis da gestão (informação verbal)²⁵.

O contexto de importância da defesa dos direitos transindividuais, anotada anteriormente, favorece também o realce de que desfruta o controle ambiental. Como no caso geral, já abordado, as razões apontadas são semelhantes:

- a) Mandato legal (especificamente, CF/88, PNMA e LACP);
- b) Vocação para atuação em direito difuso, cuja expressão mais concreta é o meio ambiente;
- c) Características pessoais dos novos membros do quadro e
- d) Dificuldades, por parte da sociedade, da assunção das responsabilidades pela interposição e acompanhamento das demandas jurídicas.

Analisando o Planejamento Estratégico do MPPE para a atuação na área de meio ambiente, verifica-se a previsão de dois programas de ação específicos. Segundo um dos res-

²⁴ Entrevistado 6, 10 set. 2007.

²⁵ Idem..

pondentes, isto não impede, contudo, que sejam recepcionadas demandas a qualquer tempo, desde que se enquadrem no campo da obrigação legal do órgão. Os programas mencionados, inseridos na Perspectiva 2 do Mapa Estratégico do MPPE (Garantias dos Direitos Humanos por Meio da Atuação Cível), como parte da Estratégia 8 (Defesa do Meio Ambiente), são os seguintes (MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, 2006, p. 62):

- a) Programa 19 – Fiscalização da implementação das políticas ambientais e urbanísticas garantidoras do direito humano ao meio ambiente sadio e equilibrado e
- b) Programa 20 – Monitoramento das ações da administração pública para o saneamento ambiental e áreas de preservação obrigatória.

Considerando os elementos indutores do planejamento estratégico do MPPE, é curioso observar que a pontuação de prioridade para atuação em controle ambiental²⁶ (definida em votação pelos participantes do processo) caiu em dois pontos, passando de 5, conforme a visão externa, para 7, ao se agregar os dados da pesquisa interna. No cômputo geral a prioridade 1 foi para a área criminal, seguida das áreas ligadas mais especificamente à missão institucional do órgão, como a defesa da criança e do adolescente.

Na visão de um dos respondentes, é de ressaltar, quanto a este aspecto, o caráter conjuntural na definição de prioridades. Hoje, com a pressão social motivada pela maior consciência e educação ambiental e pela clareza quanto à relação causal entre os impactos negativos noticiados pelos meios de comunicação e a ação do homem, possivelmente o nível de prioridade para a temática ambiental seria bem superior (informação verbal)²⁷.

Quanto aos resultados obtidos no controle ambiental, o MP avalia como positivo o saldo entre êxitos e frustrações. A simples intimidação pela ação do órgão é vista como algo positivo. Há a sensação de que são alcançados resultados mais relevantes mediante as atividades extrajudiciais, via TAC. Os casos levados a juízo, pela sua morosidade, perdem a eficácia com frequência. Por essa razão, como já referido, muitas vezes a ameaça da via jurídica é utilizada para induzir encaminhamentos extrajudiciais.

Outro aspecto importante observado por um dos respondentes é a estruturação de um movimento político informal, no âmbito das prefeituras, no sentido de firmar posicionamento contrário à assinatura de TACs com a participação do MP (informação verbal)²⁸.

Finalmente, no que respeita à possibilidade de parceria com os TCs no campo do controle ambiental, houve uma reação em geral positiva, embora um dos entrevistados tenha alertado para a falta de mandato jurídico para a atuação dos TCs nessa área (informação ver-

²⁶ Definida em votação pelos participantes do processo de Planejamento Estratégico do MPPE.

²⁷ Entrevistado 1, 3 ago. 2007.

²⁸ Idem.

bal)²⁹. De forma geral, alguns reconhecem até a possibilidade de utilizar ferramentas e estratégias já consagradas nos TCs, como a disponibilidade de uma equipe de apoio para executar as atividades relacionadas com a fase de instrução dos processos (informação verbal)³⁰.

Neste mesmo sentido, foi lembrada a possibilidade de uso dos TACs pelos TCs, o que tem sido objeto de vivo interesse no seio dos diversos MPCOs brasileiros. A propósito, Provenza (2007, p. 64-70) desenvolve encorpado arrazoado sobre o tema, baseado na extensão de mandatos legais já existentes, como forma de bem cumprir a missão institucional prevista para esses órgãos.

Foi lembrada ainda a disponibilidade de legislações de apoio a estas ações conjuntas e alguns antecedentes de interação entre os órgãos. É o caso do Decreto Federal n.º 99.274/1990, que condiciona a concessão de financiamentos ou incentivos à comprovação de licenciamento ambiental dos empreendimentos a serem executados pelos entes beneficiários (BRASIL, 1990a, art. 23).

Quanto aos precedentes identificados no sentido de facilitar o diálogo entre as instituições com vistas ao desenvolvimento de ações conjuntas, foi mencionada uma pesquisa de 2004 em que o TCU buscava levantar as expectativas dos Procuradores Federais com relação àquele órgão (informação verbal)³¹.

4.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO TCE-PE E DO MPPE

A estrutura organizacional do TCE-PE é representada esquematicamente pelo organograma indicado na FIG.2, apresentando-se, no QUADRO 6, a relação das siglas e respectivas denominações por extenso das unidades que a compõem.

Esquematicamente, o fluxo correspondente ao processo principal do órgão pode ser representado pelo diagrama do SIPOC (FIG. 3), sigla das iniciais em inglês de *Suppliers* (fornecedores), *Inputs* (entradas), *Process* (processo), *Outputs* (saídas) e *Customers* (clientes).

²⁹ Entrevistado 1, 3 ago. 2007.

³⁰ Entrevistado 3, 15 ago. 2007.

³¹ Entrevistado 2, 8 ago. 2007.

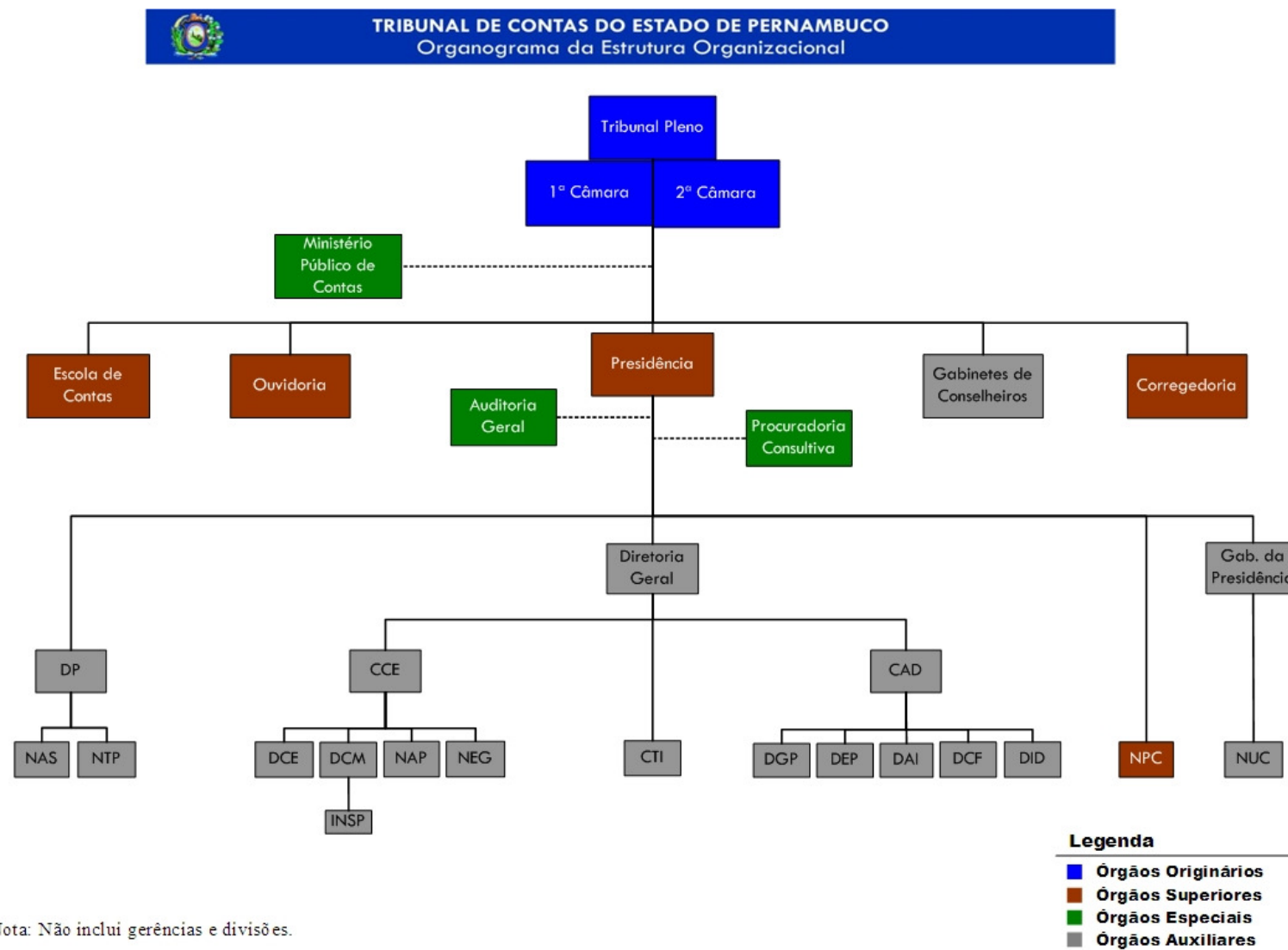


FIGURA 2 - Estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Fonte: TCE-PE. Núcleo de Planejamento, Controle Interno e Desenvolvimento Organizacional.

SIGLA	I – UNIDADES ORGANIZACIONAIS
ÓRGÃOS ORIGINÁRIOS	
1ª CAM	Primeira Câmara
2ª CAM	Segunda Câmara
TP	Tribunal Pleno
ÓRGÃOS SUPERIORES E UNIDADES VINCULADAS	
CORG	Corregedoria Geral
ECPBG	Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães
NPC	Núcleo de Planejamento, Controle Interno e Desenvolvimento Organizacional
OUI	Ouvidoria
PRES	Presidência
ÓRGÃOS ESPECIAIS	
AUGE	Auditoria Geral
MPCO	Ministério Público de Contas
PROC	Procuradoria Consultiva
ÓRGÃOS AUXILIARES	
CAD	Coordenadoria de Administração Geral
CCE	Coordenadoria de Controle Externo
CTI	Coordenadoria de Tecnologia da Informação
DAI	Departamento de Administração e Infra-Estrutura
DCE	Departamento de Controle Estadual
DCF	Departamento de Contabilidade e Finanças
DCM	Departamento de Controle Municipal
DEP	Departamento de Expediente e Protocolo
DG	Diretoria Geral
DGP	Departamento de Gestão de Pessoas
DID	Departamento de Informação e Documentação
DP	Diretoria de Plenário
GC	Gabinetes de Conselheiros
GPRES	Gabinete da Presidência
INSP	Inspetorias Regionais
NAP	Núcleo de Atos de Pessoal
NAS	Núcleo de Apoio às Sessões
NEG	Núcleo de Engenharia
NTP	Núcleo Técnico de Plenário
NUC	Núcleo de Comunicação

QUADRO 7 – Relação das siglas das unidades operacionais do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
 Fonte: TCE-PE. Núcleo de Planejamento, Controle Interno e Desenvolvimento Organizacional.

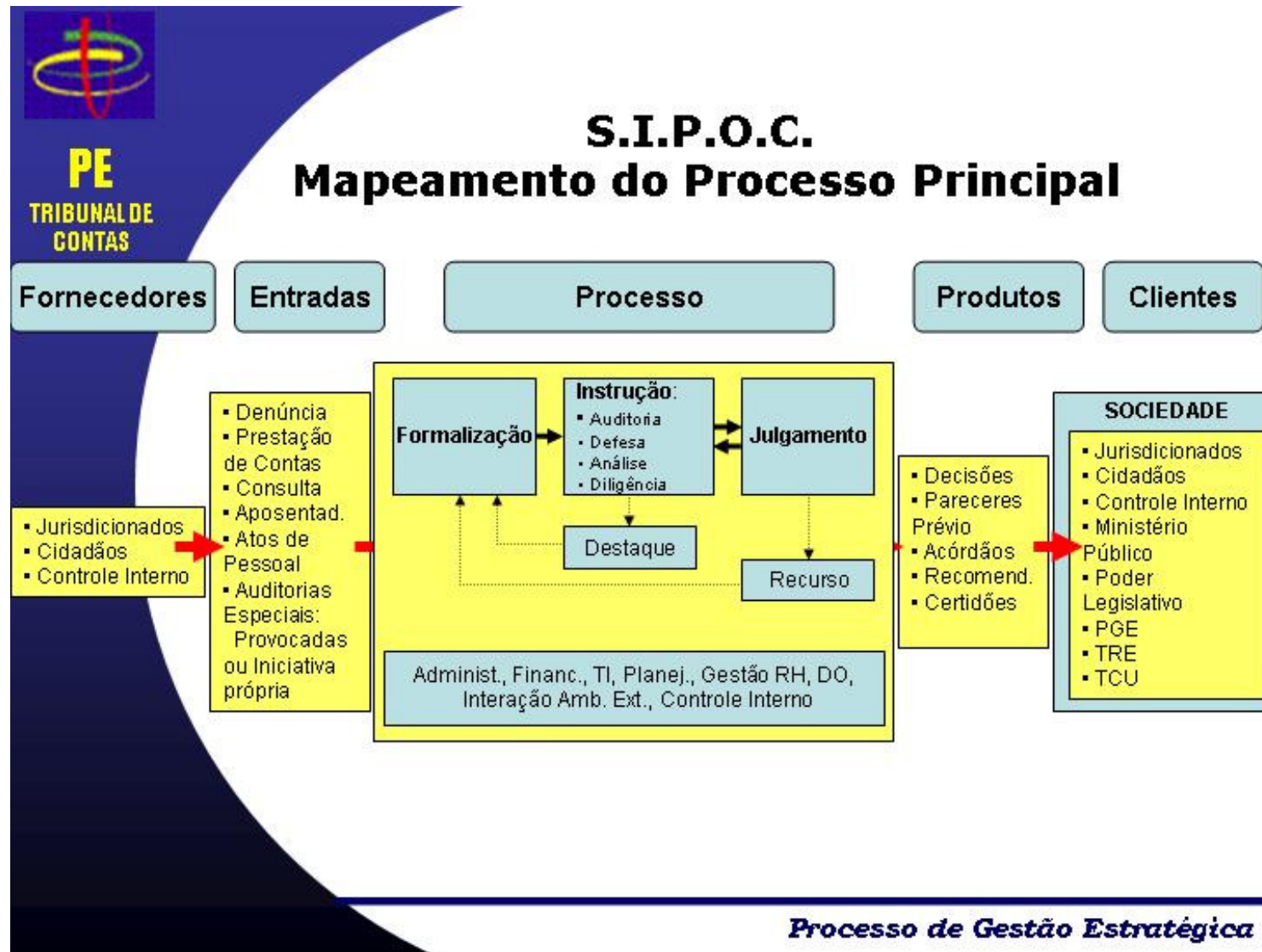


FIGURA 3 - Mapeamento do processo principal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Fonte: TCE-PE. Núcleo de Planejamento, Controle Interno e Desenvolvimento Organizacional.

De forma mais detalhada, o fluxo de atividades pode ser representado como indicado na FIG. 4.

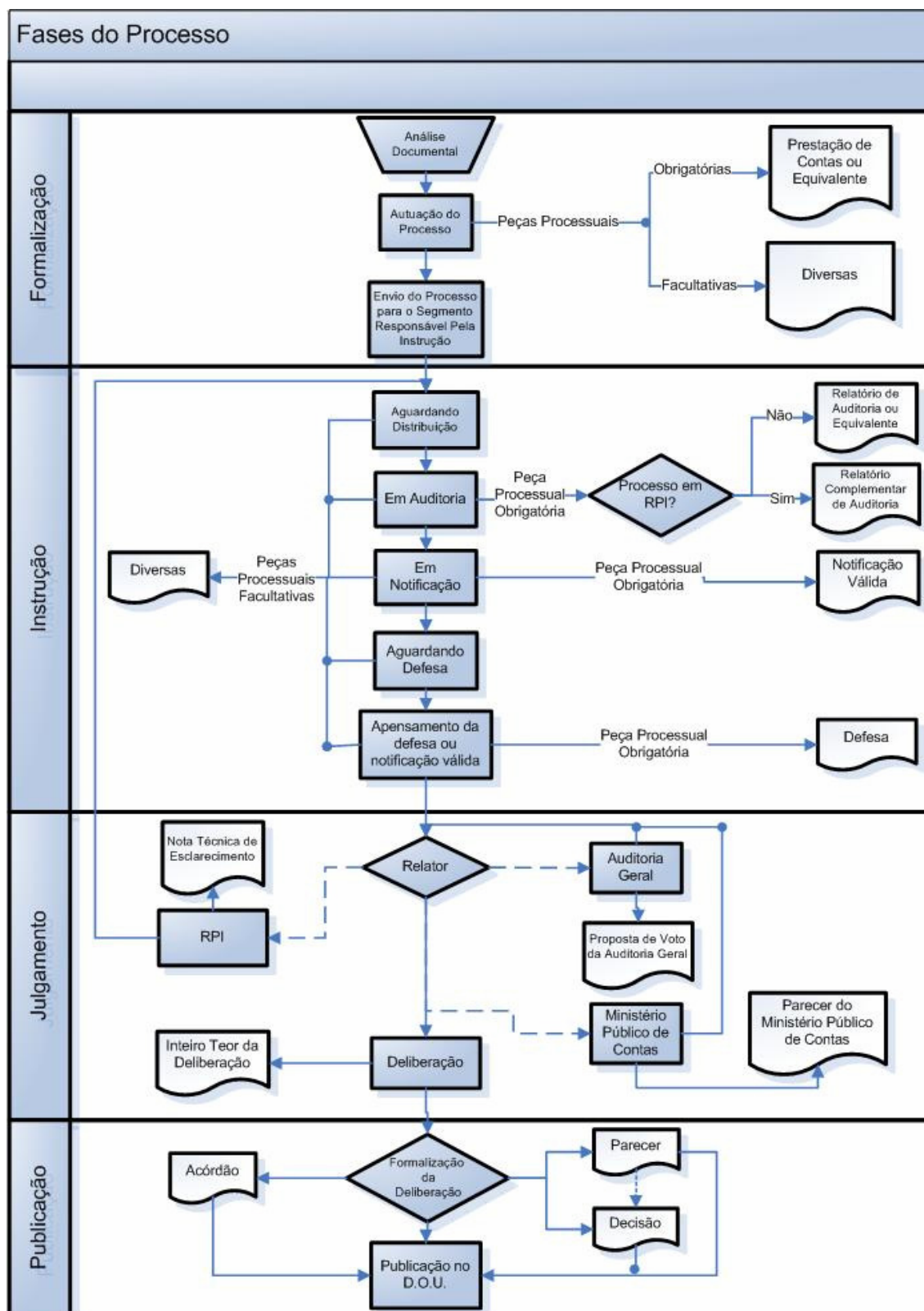


FIGURA 4 - Macrofluxo do processo principal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Fonte: TCE-PE. Coordenadoria de Controle Externo.

Como ilustrado por este esquema, o processo principal do TCE-PE é desenvolvido em 4 (quatro) fases distintas, a saber:

- a) Formalização;
- b) Instrução;
- c) Julgamento e
- d) Publicação.

Os princípios de atuação do MPPE estão estatuídos de maneira expressa na Lei Orgânica do Ministério Público de Pernambuco (LOMPPE), nos seguintes termos (PERNAMBUCO, 1994a):

Art. 2º - Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:

I - praticar atos próprios de gestão;

II - praticar atos e decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios;

III - elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos;

IV - adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização;

V - propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros;

VI - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus servidores;

VII - prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado;

VIII - editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos da carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores;

IX - organizar suas secretarias e os serviços auxiliares das Procuradorias e Promotorias de Justiça;

X - compor os seus órgãos de administração;

XI - elaborar seus regimentos internos;

XII - exercer outras competências decorrentes de sua autonomia.

§1º - O Ministério Público instalará seus órgãos e serviços em prédios sob sua administração, além das dependências a ele reservadas nos prédios destinados ao funcionamento da Magistratura.

§ 2º - Nos edifícios dos fóruns serão reservadas instalações condignas ao Ministério Público, em prédios, alas ou salas apropriadas e independentes.

§ 3º - Os atos de gestão administrativa do Ministério Público, incluindo convênios, contratações, aquisições e alienações de bens e serviços, não podem ser submetidos a (sic) prévia apreciação de qualquer órgão do Poder Executivo.

§ 4º - As decisões do Ministério Público fundadas em sua autonomia funcional, administrativa e financeira, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas.

Quanto à sua estrutura, a regulamentação estadual é similar à prevista na LONMP, expressando-se da seguinte forma (PERNAMBUCO, 1994a):

Art. 7º - Integram a estrutura organizacional do Ministério Público:

I - como órgãos da Administração Superior:

a) a Procuradoria Geral de Justiça;

b) o Colégio de Procuradores de Justiça;

c) o Conselho Superior do Ministério Público;

d) a Corregedoria Geral do Ministério Público;

II - como órgãos de Administração:

- a) as Procuradorias de Justiça;
- b) as Promotorias de Justiça;
- III - como órgãos de Execução:
 - a) o Procurador Geral de Justiça;
 - b) o Colégio de Procuradores de Justiça;
 - c) o Conselho Superior do Ministério Público;
 - d) os Procuradores de Justiça;
 - e) os Promotores de Justiça; (NR)
- IV - como órgãos auxiliares do Ministério Público:
 - a) os Centros de Apoio Operacional;
 - b) o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Profissional;
 - c) a Comissão de Concurso; (AC)
- V - Junto aos órgãos do Ministério Público atuarão os seguintes serviços auxiliares:
 - a) os serviços de apoio técnico e administrativo;
 - b) os estagiários.(AC) (LCE 57/04).

Como se depreende da comparação destas normas com aquelas previstas na LONMP, são mínimas as diferenças entre as estruturas básicas definidas, anotando-se, como destaque, a participação do Colégio de Procuradores como um dos órgãos de execução, no caso de Pernambuco. A estrutura organizacional do MPPE é indicada na FIG. 5.

Para efeito dos estudos desenvolvidos na presente pesquisa, vale ressaltar os seguintes aspectos particulares correspondentes ao detalhamento da estrutura do MPPE, indicados na LOMPPE ou na legislação infraconstitucional do Estado ou da própria instituição:

- a) Os Caops referem-se às seguintes áreas: acidente de trabalho; criminal; combate aos crimes de natureza tributária; defesa da cidadania; defesa do consumidor; defesa da infância e juventude; defesa do meio ambiente; fundações e entidades de interesse social e patrimônio público;
- b) A estrutura de apoio administrativo à PGJ compreende a Secretaria Geral e a Assessoria Técnica (PERNAMBUCO, 1994a, art. 11, parágrafo único), esta última subdividida nas áreas de Planejamento e Estratégia Organizacional, Jurídica, de Comunicação Social e de Segurança Institucional. Fazem ainda parte da área de apoio à PGJ as Coordenadorias de Gestão de Pessoas, de Tecnologia da Informação, de Finanças e Contabilidade, de Apoio Técnico e de Auditoria e Controle, além da Biblioteca da Unidade de Cerimonial;
- c) As Procuradorias de Justiça compreendem, como órgãos de administração, uma Procuradoria de Justiça Cível, uma Procuradoria de Justiça Criminal e uma Procuradoria de Justiça de Defesa da Cidadania e
- d) O Centro de Formação e Aperfeiçoamento Funcional é denominado Escola Superior do Ministério Público (ESMP) (PERNAMBUCO, 1994a, art. 25).

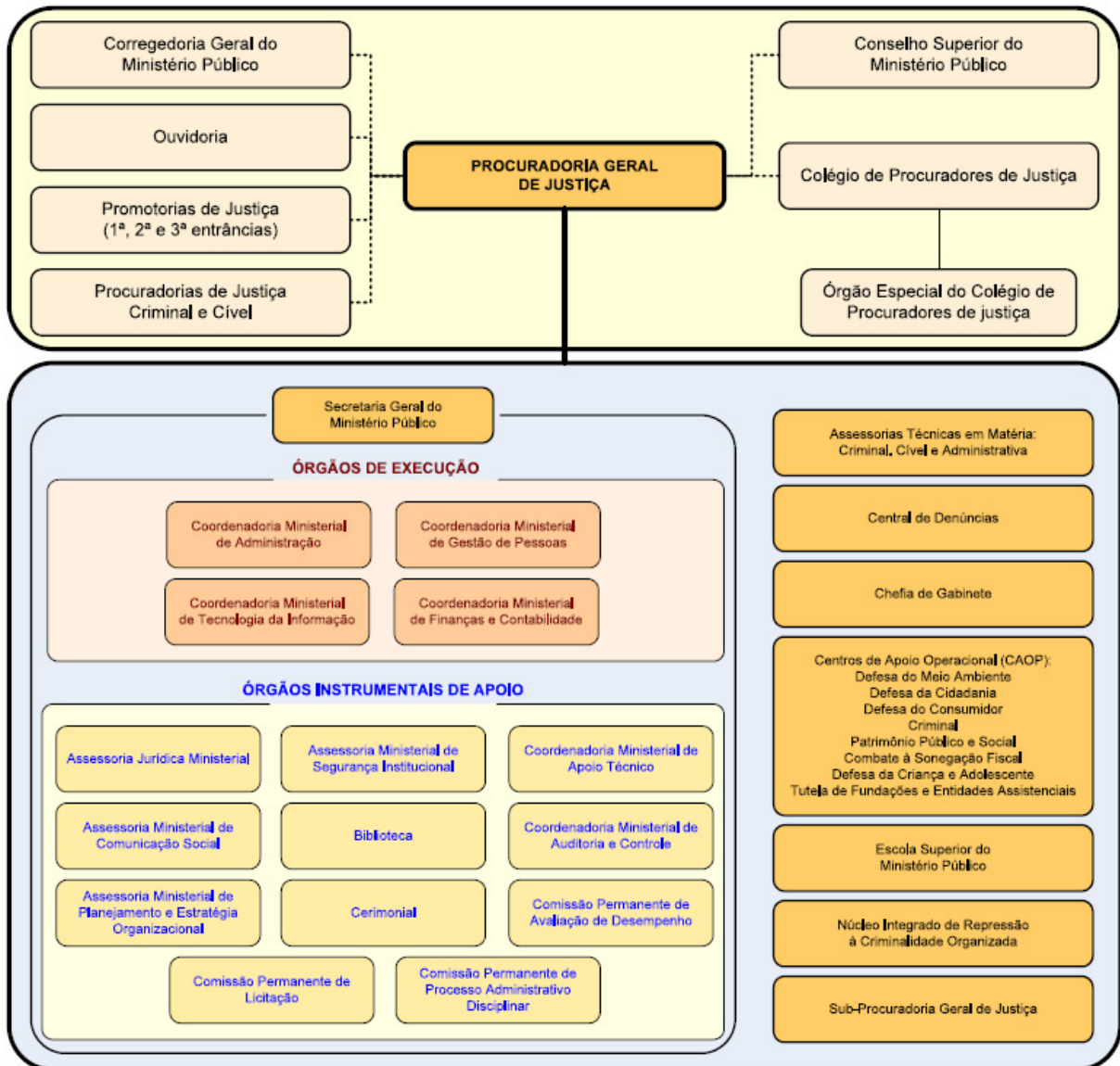


FIGURA 5 - Organograma do Ministério Público de Pernambuco

Fonte: MPPE. Assessoria Ministerial de Planejamento e Estratégia Organizacional.

Do ponto de vista da realização dos seus processos principais, o encadeamento das atividades executadas é indicado na FIG. 6, correspondente ao diagrama Sipoc, apresentado no Plano Estratégico 2005-2008 do MPPE (MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, 2006).

Para realizar estas atividades, o MPPE conta com um quadro de pessoal formado por 356 (trezentos e cinquenta e seis) membros (31 procuradores e 325 promotores) e 294 (duzentos e noventa e quatro) servidores (TAB. 1 e 2).

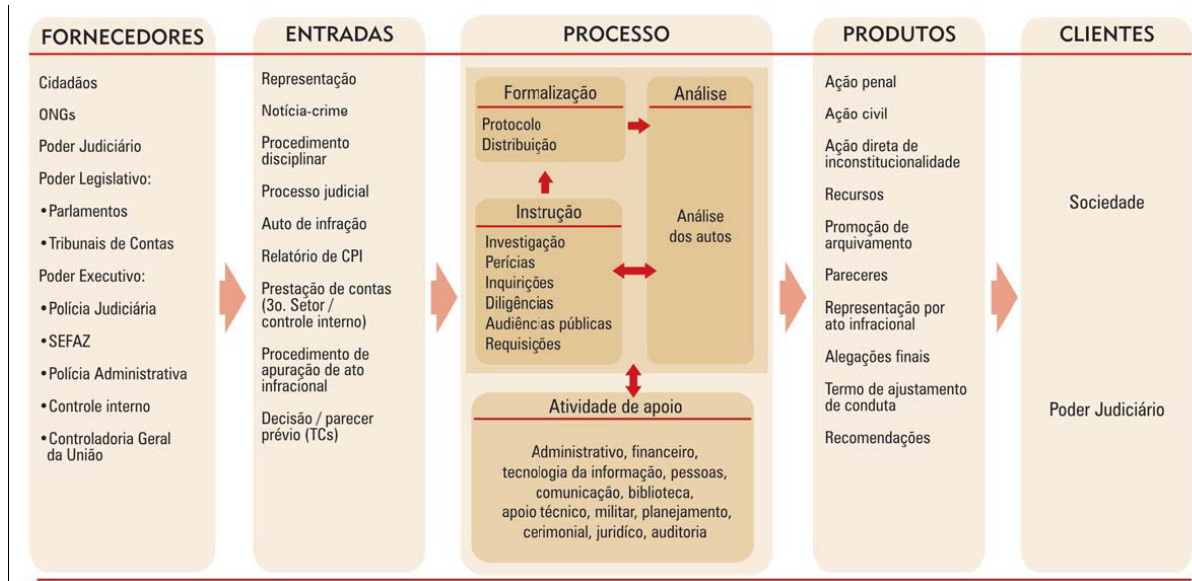


FIGURA 6 - Mapeamento do processo principal do Ministério Público de Pernambuco

Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, 2006, p. 40.

TABELA 1

Estrutura de cargos efetivos do Ministério Público de Pernambuco – Membros (ago. 2007)

CARGO	QUANTITATIVO DE CARGOS		
	Criados	Ocupado	Ocupação (%)
Procurador de Justiça	45	31	68,89
Promotor de Justiça de Terceira Entrância	150	123	82,00
Promotor de Justiça de Segunda Entrância	210	117	55,71
Promotor de Justiça de Primeira Entrância	130	85	65,38
TOTAL	535	356	66,54

Fonte: PERNAMBUCO, 2004; PERNAMBUCO, 2005a; PERNAMBUCO, 2006a; MPPE. Coordenadoria Ministerial de Gestão de Pessoas.

TABELA 2

Estrutura de cargos efetivos do Ministério Público de Pernambuco – Servidores (ago. 2007)

CARGO	QUANTITATIVO		
	Criado	Ocupado	Ocupação (%)
Analista Ministerial	200	48	24,00
Técnico Ministerial	406	205	50,49
Analista Ministerial Suplementar	5	5	100,00
Técnico Ministerial Suplementar	36	36	100,00
TOTAL	647	294	45,44

Fonte: PERNAMBUCO, 2005b; PERNAMBUCO, 2006b; MPPE. Coordenadoria Ministerial de Gestão de Pessoas.

A análise detalhada da capacidade operacional do órgão, expressa pelo seu quadro de pessoal efetivo, destaca a grande quantidade de cargos vagos, com taxas de ocupação de cerca de 67%, no caso dos membros (TAB. 1), e de 45%, para os servidores (TAB. 2). O caso dos analistas ministeriais é o que chama mais atenção, com aproximadamente três cargos va-

gos para cada quatro existentes. Tais números justificam o desabafo de alguns membros do MPPE sobre as dificuldades de executar as múltiplas tarefas cominadas ao órgão, especialmente quando se leva em conta os expressivos quantitativos associados à sua produção.

Vale salientar que esta situação tem se mantido ao longo do tempo, como atestam os dados apresentados na TAB. 3, que indica a evolução do quadro de cargos efetivos do órgão.

TABELA 3
Evolução dos cargos efetivos do Ministério Público de Pernambuco (jan. 2003-ago. 2007)

SITUAÇÃO EM	MEMBROS		SERVIDORES	
	Quantitativo	Último Ato Normativo	Quantitativo	Último Ato Normativo
28/01/2003	...	...	497	LO 12.342/2003
5/01/2004	484	LC 57/2004	566	LC 57/2004
28/01/2005	497	LC 73/2005	566	LC 57/2004
...	497	LC 73/2005	560	...
19/12/2005	497	LC 73/2005	668	LO 12.956/2005
11/01/2006	535	LC 83/2006	668	LO 12.956/2005
14/11/2006	535	LC 83/2006	647	LO 13.134/2006
Ago. 2007	535	LC 83/2006	647	LO 13.134/2006

Fonte: Alepe (<<http://legis.alepe.pe.gov.br>>)

Legenda: LC – Lei Complementar; LO – Lei Ordinária.

Desde logo, esclareça-se que o MPPE organiza sua atuação em quatro áreas distintas, a saber:

- a) Criminal;
- b) Cível;
- c) Defesa da cidadania e
- d) Infância e juventude.

Para ilustrar a dimensão das demandas com que se relaciona o órgão, considere-se o caso da atuação na defesa da cidadania, que engloba a área dos interesses difusos e coletivos, mediante apenas a tomada de TACs e a interposição de ACPs. As TAB. 4 e 5 sumarizam os quantitativos destes dois tipos de procedimentos e ações, nos períodos de janeiro a novembro e de novembro a dezembro de 2006, respectivamente, totalizando, nesse ano, 340 (trezentos e quarenta) TACs e 112 (cento e doze) ACPs.

TABELA 4
Produção do Ministério Público de Pernambuco na área de interesses difusos e coletivos (jan. 2006 - nov. 2006)

TEMA	TACs	ACPs	TOTAL
Meio Ambiente	79	19	98
Outros assuntos	128	38	166
- Criança e adolescente	91	4	95
- Portadores de necessidades especiais/idosos/indígenas	29	5	34
- Consumidor	8	29	37
TOTAL	207	57	264

Fonte: MPPE. Corregedoria Geral. **Relatório de Acompanhamento Funcional (RAF)**: jan. 2006 – nov. 2006.

TABELA 5
Participação da área de meio ambiente na atuação do Ministério Público de Pernambuco (nov. 2006 - dez. 2006)

TEMA	TACs	ACPs	TOTAL
Meio ambiente	24	13	37
Outros assuntos	109	42	151
TOTAL	133	55	188

Fonte: MPPE. Corregedoria Geral. **Relatório de Acompanhamento Funcional (RAF)**: nov. 2006 – dez. 2006.

Comparando com os dados de Santos (2007, p. 254 e 269), que computou em 2005 a tomada de 115 TACs pelo MPPE (57,5% deles na área de meio ambiente), os números de 2006 (340) correspondem a um acréscimo de quase 200%. No caso específico de meio ambiente, é ainda notável o crescimento da quantidade de TACs registrados considerando a mesma referência (64, em 2005, e 103, em 2006), se bem que em percentual menos expressivo (85%).

4.3 EXPERIÊNCIA DO MPPE EM CONTROLE AMBIENTAL

4.3.1 Resenha histórica

A despeito da menção original às atribuições do MP com respeito à proteção do meio ambiente, inserta na PNMA, o MPPE passou a atuar nessa área apenas a partir de 1987, em atenção à provocação explícita assentada na LACP.

À título comparativo, no Estado do Rio de Janeiro a resposta legislativa a este último diploma federal deu-se de forma mais célere, com a criação de órgão específico do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) no intervalo de apenas cinco meses após o lançamento dessa norma (SANGULARD, 2000, p. 31). É curioso observar, no entanto, que a despeito de já vigorar a PNMA, que previa a atuação do MP no controle ambiental como entidade legitimada para a interposição de ação civil e criminal por danos ambientais (BRASIL, 1981,

artigo 14, § 1º), a Lei Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro (LC n.º 28/1982) não fez qualquer menção a este poder/dever.

O primeiro marco histórico acerca do controle ambiental pelo MPPE, representado pela Resolução PGJ n.º 2/1987, é indicado no QUADRO 7, que sumariza os principais atributos deste e dos demais diplomas legais que vieram a disciplinar a atuação do órgão nesse campo.

ATO DE CRIAÇÃO	ÓRGÃOS CRIADOS/ENVOLVIDOS	OBJETO	PERÍODO	ABRANGÊNCIA
Resolução PGJ n.º 2/1987.	Coordenadoria das Curadorias de Proteção ao Meio Ambiente.	Criação.	19/11/1987 a 22/03/1990.	Todo o Estado.
Portaria PGJ n.º 5/1990.	Coordenadoria de Apoio Operacional integrada por subcoordenadorias temáticas (3), dentre elas a de Defesa do Patrimônio Público e Social e do Meio Ambiente.	Criação.	22/03/1990 a 04/11/1994.	Todo o Estado.
Portaria PGJ n.º 5/1991.	Subcoordenadoria de Defesa do Patrimônio Público e Social e do meio Ambiente de Caruaru.	Criação.	10/05/1991 a 18/08/1992.	Município de Caruaru.
Portaria PGJ n.º 40/1991.	Curadorias de Meio Ambiente e do Consumidor das Comarcas com mais de uma Promotoria (15).	Repartição de atribuições por Promotoria.	21/05/1991 a 05/07/1996.	Comarcas de Interior com mais de uma Promotoria (15).
Portaria PGJ n.º 64/1992.	Coordenadorias Regionais (17) e respectivos núcleos temáticos (4), dentre eles o de Apoio às Promotorias do Patrimônio Público e Social e do Meio Ambiente.	Criação.	18/08/1992 a 04/11/1994.	Todo o Estado.
Portaria PGJ n.º 183/1994.	Centros de Apoio Operacional das Promotorias (4), dentre eles o de defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Público e Social.	Criação.	04/11/1994 a 16/04/1996.	Todo o Estado.
Portaria PGJ n.º 2/1996.	Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça (4), dentre eles o de Defesa do Meio Ambiente.	Revisão de nomenclatura.	16/04/1996 a 28/12/1998.	Todo o Estado
Portaria PGJ n.º 106/1996.	Curadorias de Defesa dos Interesses Individuais e Indisponíveis (7), dentre elas a do Meio Ambiente.	Repartição de atribuições por Promotoria.	05/07/1996 ao presente.	Comarcas de Interior com mais de uma Promotoria (30).
LC n.º 21/1998.	Centros de Apoio Operacional às Promotorias (9), dentre eles o de Defesa do Meio Ambiente.	Criação ou nova nomenclatura.	28/12/1998.	Todo o Estado.

QUADRO 8 – Resumo histórico da criação e das atribuições dos órgãos ambientais do Ministério Público de Pernambuco (MPPE)

Fonte: Diário Oficial do Estado; Alepe (<http://legis.alepe.pe.gov.br>).

Embora com atraso de cerca de 2 anos com respeito à legislação do Rio de Janeiro, o MPPE deu início às atividades de controle ambiental também com a criação da figura das Curadorias do Meio Ambiente. Em Pernambuco, tal criação deu-se mediante a Resolução n.º 02/1987, de 19 de novembro de 1987, publicada no dia seguinte no Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Além de fundamentada na já citada LACP, esta resolução também foi motivada pelo convênio celebrado entre o MPPE e a Secretaria de Saneamento, Obras e Meio Ambiente e a CPRH, então Companhia Pernambucana de Controle da Poluição ambiental e de Administração de Recursos Hídricos. Isto demonstra a gênese do processo de articulação institucional que, desde então, tem presidido a atuação do MPPE na área de controle ambiental.

Conforme aponta Sanglard (2000, p. 34-35), a denominação curadoria estaria associada à atuação em tema cível, reservando-se o termo promotoria para a área criminal. De acordo com a área de atuação, os membros do MP seriam designados, assim, Curadores de Justiça ou Promotores de Justiça, respectivamente. Nas localidades onde apenas um membro da instituição atuasse, sua função seria identificada apenas como Promotor de Justiça.

O surgimento de unidades específicas (curadorias) para os temas cíveis, dentre eles o do meio ambiente, guarda relação direta com o atendimento ao princípio do promotor natural³², que impede o casuísmo na condução dos inquéritos e ações das unidades em que tais procedimentos são deflagrados.

Em 1990, com vistas a disciplinar a ação do MPPE na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, é criada, por meio da Portaria n.º 5/1990, de 22 de março de 1990, uma Coordenadoria de Apoio Operacional específica, vinculada à PGJ. A inspiração desta legislação é claramente vinculada à nova CF/88, especificamente no que toca à função institucional do MP na promoção do IC e da ACP, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988, art. 129, inciso III).

Sediada na Capital e sob a titularidade de um dos membros do Colégio de Procuradores, esta Coordenadoria teria por missão coordenar as atividades de proteção ao meio

³² “[...] reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, consiste na existência de um órgão do Ministério Público previamente estabelecido pela lei para oficiar nos casos que sejam afetos à instituição.” (MAZZILLI, 2005, p. 68). Inspirado pelo princípio constitucional do juiz natural (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXVII e LIII), este instituto se contrapõe à possibilidade de escolha discricionária (promotores de encomenda) por parte do chefe do Ministério Público, sendo vedado o afastamento arbitrário do promotor do caso em que deva oficiar. (MAZZILLI, 2005, p. 89-90).

ambiente cominadas ao MP, sendo integrada por unidades específicas (subcoordenadorias) relacionadas com os seguintes temas:

- a) Patrimônio Social e Meio Ambiente;
- b) Direitos do consumidor e
- c) Direitos da criança e do adolescente.

Em 1991, dois novos atos administrativos fazem referência à organização do MPPE para a o exercício do controle ambiental. O primeiro, representado pela Portaria n.º 5/1991, cria a Subcoordenadoria de Defesa do Patrimônio Público e Social e do Meio Ambiente no município de Caruaru. Note-se que, em desacordo com a lógica hierárquica das demais subcoordenadorias, esta, ao invés de um novo tema, tem apenas um caráter jurisdicional.

O segundo diploma desse ano trata-se da Portaria n.º 40/91, de 23 de maio de 1991, que disciplina a repartição da titularidade das Curadorias de Meio Ambiente e do Consumidor nos casos das Comarcas com mais de uma Promotoria.

As possíveis dificuldades de coordenação centralizada na capital do Estado geram a edição da Portaria n.º 64/1992, de 18 de agosto de 1992, instituindo unidades regionais compostas por Núcleos de Apoio às Promotorias de:

- a) Infância e juventude;
- b) Defesa do Consumidor;
- c) Defesa do Patrimônio Público e Social e do Meio Ambiente e
- d) Defesa da Cidadania.

Depoimentos colhidos entre os membros do Caop-MA dão conta, no entanto, que os atos referentes às Portarias n.º 5/1991 e 64/1992 nunca chegaram a ser efetivados na prática. O sonho da coordenação regionalizada, que daria mais agilidade e eficácia às atividades de controle ambiental exercidas pelo MPPE - facilitando ainda a obediência ao princípio do promotor natural - ficou restrito a uma única experiência, de caráter informal, desempenhada no âmbito da Promotoria de Petrolina.

Em 4 de novembro 1994 - já sob a inspiração da LONMP (BRASIL, 1993a), que introduziu a nomenclatura (art. 8º, inciso III), designação (art. 10, inciso IX, letra a) e respectivas competências (art. 33) dos Centros de Apoio Operacional, também incorporadas na LOMPPE - o MPPE edita a Portaria n.º 183/94, alterando a estrutura e a denominação das unidades temáticas então existentes, formadas pelas Coordenadorias de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Público e Social, do Consumidor, da Cidadania e da Criança e do Adolescente. Em seu lugar, são criados os Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa nas áreas de:

- a) Meio Ambiente e Patrimônio Público e Social;
- b) Consumidor;
- c) Cidadania e
- d) Infância e Juventude.

Mais uma vez é prevista a possibilidade de atuação temática de forma descentralizada, mediante a implantação de núcleos regionais, que, segundo os depoimentos levantados, tampouco se concretizou.

Com base na revisão da LOMPPE, estabelecida pela LC n.º 12/1994, a PGJ edita a Resolução n.º 2/1996, de 16 de abril de 1996, criando as seguintes unidades temáticas:

- a) Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente;
- b) Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e social;
- c) Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Combate aos Crimes contra a Ordem Tributária e
- d) Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social.

A partir da mesma legislação, a PGJ edita, em 5 de julho de 1996, a Portaria n.º 106/96, disciplinando a repartição de competências das Curadorias de Defesa dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis nas Comarcas do estado onde existisse mais de um órgão do MPPE. De acordo com os termos dessa portaria, naquele momento vigiam os seguintes temas relativos aos interesses de que aí se trata:

- a) Defesa do Meio Ambiente;
- b) Defesa do Consumidor;
- c) Defesa da Cidadania;
- d) Defesa do Patrimônio Público e Social;
- e) Acidente do Trabalho;
- f) Fundações e Entidades de Interesse Social e
- g) Combate aos Crimes contra a Ordem Tributária.

A estrutura das áreas temáticas viria a ser novamente atualizada quando da edição da LC n.º 21/1998, que alterou a LOMPPE, resultando a seguinte relação de Centros de Apoio Operacional (artigo 30):

- I - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Meio Ambiente;
- II - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e Social;

III - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa dos Direitos do Consumidor;

IV - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa da Cidadania;

V - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

VI - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Tutela de Fundações e Entidades Assistenciais;

VII - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Prevenção dos Acidentes de Trabalho;

VIII - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Combate à Sonegação Fiscal;

IX - Centro de Apoio Operacional às Promotorias Criminais.

O que se depreende dessa trajetória histórica em termos dos elementos direcionadores subtendidos é o assunto do próximo tópico.

4.3.2 Elementos estratégicos inferidos

A partir do exposto no item anterior, podem ser identificados os seguintes elementos na definição da estratégia adotada pelo MPPE no desenvolvimento e implantação da sua atuação no controle ambiental:

- a) Resposta aos dispositivos legais superiores;
- b) Articulação institucional;
- c) Criação de unidades específicas;
- d) Consideração do princípio do promotor natural;
- e) Descentralização;
- f) Uso de apoio técnico de instituições especializadas e
- g) Ênfase na busca de soluções extrajudiciais (via recomendações do IC e TACs).

É notável que estes elementos também estejam presentes no processo implantado pelo MPRJ, conforme descreve Sanglard (2000, p. 30-38), o que denota o poder de alinhamento que a LONMP exerce sobre as diferentes unidades estaduais da instituição.

Como normas legais superiores direcionadoras dos movimentos estratégicos do órgão, podem ser destacadas a LACP e a LONMP, a primeira por ter deflagrado a atuação do

MPPE no controle ambiental e a segunda ao disciplinar o respectivo modelo, mediante a criação dos Centros de Apoio Operacional às Promotorias. Evidentemente, deve-se fazer menção também à Constituição e à PNMA, elementos fundamentais no aparelhamento do MP para atuação nesse tema. A partir daí, estrutura-se o arcabouço legal no âmbito do Estado de Pernambuco relacionado com o MPPE, com destaque para a Constituição Estadual e a LOMPPE (LC n.º 12/1994), como instrumentos primordiais para regulamentar as atividades do órgão no campo ambiental.

Com respeito à articulação institucional, observa-se, desde a origem do processo, um vivo interesse do MPPE em se valer do concurso de parceiros e de outros interessados na missão de proteger o meio ambiente. Com efeito, a primeira resolução relativa ao tema, editada em 1987, já menciona, como uma das suas fundamentações, o convênio celebrado com a Secretaria de Governo, responsável pela gestão ambiental do Estado de Pernambuco, e a CPRH (então Companhia Pernambucana de Controle da Poluição Ambiental e de Administração dos Recursos Hídricos), órgão ainda hoje responsável pelo controle ambiental no âmbito do Poder Executivo (PERNAMBUCO, 1987). Essa diretriz institucional está mais uma vez presente na Resolução PGJ n.º 183/94, que estabelece a competência dos então criados Caops para promover a integração e o intercâmbio interno e externo com órgãos e entidades que atuam em áreas correlatas ou afins (PERNAMBUCO, 1994b, art. 2º, incisos I a V).

Por força do comando constitucional e da LACP, foi natural que a ação de controle no âmbito do MPPE desse destaque à atuação temática, iniciada na área de meio ambiente em 1987. É muito significativo que o desbravamento do campo dos direitos difusos tenha contemplado originalmente essa questão, haja vista que a legislação tratava de outros temas da mesma área, como o direito de consumidor e as questões afetas à propaganda.

Antecipando-se mais uma vez aos indicativos da LONMP, que vieram disciplinar o modelo de atuação temática apenas em 1993, o MPPE já em 1990 criava coordenadorias para atuação em 3 (três) áreas específicas, dentre elas a de defesa do patrimônio público e social e do meio ambiente (PERNAMBUCO, 1990). De 1992 a 1996, a atuação se dá em 4 (quatro) áreas, passando a 7 (sete), nesse ano, e alcançando 9 (nove), a partir de 1998, todas elas atendidas por unidades próprias (PERNAMBUCO, 1992, 1996 e 1998).

O princípio do promotor natural merece uma discussão à parte, até porque caracteriza de modo especial a função do MP. De certa forma, este assunto guarda relação com a criação das unidades específicas já referidas, as quais, por estarem relacionadas com a área cível, assumem o formato de curadorias.

Historiando o controle ambiental efetuado pelo MPRJ, Sanglard (2000, p. 32) ressalta a importância da existência do promotor natural para atuação em determinada área, de modo a evitar casuísmo na abertura e condução dos respectivos inquéritos. Isso só é possível quando em cada promotoria há uma delegação específica para atuação em um dado tema. Referindo-se à fase em que o embrião do modelo de controle ambiental descentralizado foi implementado no MPJR e de sua relação com o princípio do promotor natural, esse autor assim se expressa:

Dessa forma, com a criação dessas Curadorias ambientais, respeitou-se o princípio do Promotor Natural, a exemplo do princípio do Juiz Natural previsto no artigo 5, inciso XXXVII, da CF de 88, o qual impede que alguém seja julgado por juízes ou tribunais de exceção, escolhidos especialmente para um caso específico, a fim de satisfazer interesses políticos. Por analogia, o mesmo espírito da lei também impede que os infratores da lei sejam processados por pessoas que não sejam membros do Ministério Público de carreira e titulares de cargos públicos com todas as garantias a ele inerentes, como inamovibilidade, vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos, ou, embora membros do MP, sejam designados especialmente para um determinado caso, podendo dele serem afastados a qualquer momento, por contrariarem interesses outros, que não os de promover a Justiça. (SANGLARD, 2000, p. 32).

Ora, essas garantias são apenas asseguradas aos membros componentes de curadorias temáticas que, por tal razão, são os promotores naturais dos assuntos e da jurisdição que lhes compete, não podendo ser afastados das funções em vista de algum interesse escuso.

Ao lado da existência de unidades específicas, a atuação descentralizada assegura maior eficácia às ações de controle, em vista da proximidade do ente fiscalizador do fato gerador dos problemas identificados, o que facilita o encaminhamento das soluções propostas. Este diferencial é especialmente oportuno nos casos que envolvem o emprego de instrumentos de caráter extrajudicial, como os TACs, cuja celebração demanda, em regra, longas negociações. No caso do MPPE, a implementação de um modelo de controle baseado em uma estrutura organizacional descentralizada foi tentada pelo menos em duas oportunidades. Na primeira vez, isto se deu mediante a criação da Subcoordenadoria de Defesa do Patrimônio Público e Social e do meio Ambiente de Caruaru, em 1991 (Portaria PGJ n.º 5/1991). Posteriormente, editou-se a Portaria PGJ 64/1992, que comandava a criação de 17 (dezessete) Coordenadorias Regionais, onde seriam instalados núcleos temáticos referentes a 4 (quatro) áreas, dentre elas uma relativa ao Patrimônio Público e Social e do Meio Ambiente (PERNAMBUCO, 1992). Conforme já referido, estas duas tentativas foram frustradas, desconhecendo-se detalhes acerca do processo que culminou com tal derrocada.

Para demonstrar que essa preocupação não fora esquecida, em 1994, com a introdução dos CAOPS (Portaria PGJ n.º 183/1994), o assunto é mais uma vez aventado, prevenindo-se a possibilidade de que compreendessem Núcleos Regionais, (PERNAMBUCO 1994b,

art. 2º). Desde então, no entanto, a questão foi colocada no esquecimento, nunca tendo se utilizado a faculdade da criação dessas unidades regionais. O que ainda se menciona a esse respeito, como já comentado, é a existência de uma atuação informal decorrente de iniciativa pessoal de um promotor lotado em Petrolina.

Debalde o insucesso da implantação do modelo descentralizado de atuação do MPPE, o que deve ficar é a compreensão da sua conveniência, especialmente no sentido de fazer valer o princípio do promotor natural. A despeito das vantagens dessa forma de atuação, Sanglard (2000, p. 38) faz os seguintes alertas, com base na experiência do MPRJ:

[...] a partir de 1998, adotou-se uma política de regionalização, designando-se Promotores Regionais para cada um dos 10 Centros Regionais de Apoio Administrativo Institucional do Ministério Público – CRAAI [...]. Nesta nova organização, aparentemente há diminuição do problema da distância entre o local do dano e de denúncia ao MP, bem como parece ter acabado o outro problema do acúmulo das atribuições normais das Varas com as de defesa do meio ambiente, já que os Promotores trabalham nas sedes dos CRAAI e são afastados das suas Promotorias ou Curadorias de origem. Por outro lado, tal política está causando problemas pela acumulação das funções de defesa do meio ambiente, do consumidor, da cidadania e do patrimônio cultural num único órgão, as quais, por serem matérias diversas e especializadas, continuam gerando acúmulo de serviço. Existem Promotorias Regionais com áreas territoriais de atuação muito grande, englobando muitas comarcas e cidades, já que o nosso Estado conta hoje com 91 Municípios e com 71 comarcas, o que certamente inviabiliza um bom trabalho por parte de um único Promotor Regional para cada CRAAI, dada a existência de inúmeros problemas locais e as diversas novas áreas de atuação do Ministério Público.

Finalmente, dentre os elementos que caracterizam o mandato legal do MPPE e que interessam de perto ao exercício das atividades de controle em áreas especializadas, como a de meio ambiente, destaca-se a faculdade conferida ao órgão para requisitar o apoio técnico necessário ao melhor desempenho de suas funções. A esse respeito, assim se manifesta a LOMPPE (PERNAMBUCO, 1994a, artigo 6º, inciso I, letra b):

Art. 6º - No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:
I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:
[...]
b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

4.3.3 Atuação em 2006

Antes de abordar os dados específicos relativos à atuação do MPPE na área de meio ambiente convém ter em mente o contexto em que ela se dá no âmbito da ação geral do órgão. Resumindo os dados indicados nas TAB. 4 e 5, observa-se que dos 340 TACs tomados pelo MPPE em 2006, 103 (30,39%) seriam relativos à área de meio ambiente. No caso das

ACPs, o percentual equivalente é de 28,57% e, no total destas duas categorias, 29,88% (TAB. 6).

TABELA 6
Situação relativa das ações do Ministério Público em meio ambiente (2006)

TEMA	TACs	ACPs	TOTAL
Meio ambiente	103	32	135
Outros assuntos	237	80	317
TOTAL	340	112	452

Fonte: MPPE. Corregedoria Geral. **Relatório de Acompanhamento Funcional (RAF): 2006.**

Embora os valores absolutos deste levantamento não guardem consistência com os registros específicos realizados pelo Caop-MA relativos ao controle ambiental, como adiante se verá, pode-se considerar o percentual observado (cerca de 30%) como representativo da participação desse tema no total da ação do órgão durante o ano de 2006. A propósito, nos levantamentos procedidos por Santos (2007), este percentual atingia cerca de 58%, com referência ao ano de 2005. No nível do presente estudo, não foi possível verificar a origem da discrepância entre estes valores, que podem decorrer tanto da redução das demandas específicas na área de meio ambiente, como de problemas ligados à metodologia dos distintos levantamentos efetuados ou mesmo de equívocos nos registros oriundos dos Relatórios de Acompanhamento Funcional, fonte das informações de 2006. Esta última hipótese ganha corpo quando se observam as inconsistências entre os valores absolutos relativos à atuação meio ambiente na base geral (103 TACs e 32 ACPs) em comparação com os registros efetuados pelo Caop-MA (132 TACs e 9 ACPs).

Para efeito de registro na base de dados do Caop-MA, o modelo de atuação do MPPE foi estruturado nos seguintes 12 (doze) tipos de procedimentos e ações:

- a) PIP;
- b) PA – procedimento administrativo;
- c) ICP – inquérito civil público;
- d) Ação penal ambiental;
- e) Recomendação;
- f) Portaria;
- g) ACP;
- h) Ação civil de execução;
- i) TAC;
- j) Plano diretor;
- k) Ação cautelar e

1) Convênio.

Para efeito de esclarecer o significado destes elementos, adiante-se que o fluxo processual no MP inicia-se com a abertura de um processo administrativo para levantamento de informações, geralmente sob a forma de um IC. Na prática, com vistas a fugir dos rigores deste modelo, tem ganhado corpo a utilização de formatos alternativos simplificados nesta fase preparatória, como é o caso do PIP ou do Procedimento Administrativo (PA).

Caso as motivações que originaram o processo administrativo instaurado se confirmem, o próximo passo é tentar o encaminhamento de uma solução extrajudicial para o conflito identificado, baseada na tomada de TAC ou mediante a emissão de recomendações unilaterais. Frustradas essas possibilidades de solução administrativa, só então se processa ao ajuizamento de uma ACP, com vistas a fazer valer a defesa dos interesses em jogo.

Com isto em mente, voltemos ao exame da relação de procedimentos e ações apresentada. Ora, a análise preliminar destes elementos permite identificar evidentes impropriedades, com a participação de itens que não representam ações concretas do órgão (Plano Diretor) ou levam a contagem dupla (Portaria). Genericamente as portarias constituem instrumentos administrativos de que se vale a administração para dar publicidade a um regulamento interno, com a caracterização do objeto e a designação e a indicação das competências dos responsáveis pela sua execução. No caso específico, as portarias são utilizadas para noticiar a abertura do procedimento administrativo respectivo, devidamente autorizado pela autoridade competente. Claro está que um simples expediente com esta natureza não pode ser equiparado a um procedimento ou ação efetivo, como o próprio IC ou uma ACP, que demanda a realização de vários atos e atividades.

Uma última ressalva refere-se ao fato de que os elementos apresentados correspondem às demandas encaminhadas ao MPPE pela população, não tendo relação direta com a relevância do problema do ponto de vista ambiental. Neste caso, o órgão limitou-se a uma postura reativa, em atenção aos aspectos que mais incomodaram a população e que originaram procedimentos formais de ação.

Feitas estas observações, passemos a analisar os dados quantitativos registrados na base de dados do Caop-MA referentes ao ano de 2006. Iniciando pelo total de procedimentos e ações efetuados pelo MPPE na área de controle ambiental nesse ano, verifica-se que foram registrados 268 eventos, distribuídos como indicado na TAB. 7, por ordem decrescente de ocorrência.

De pronto, ressalta a predominância de atividades de caráter extrajudicial, com destaque, nessa ordem, para o TAC, o PIP e as recomendações, que, em conjunto, represen-

tam mais de 83% das ocorrências registradas. Da análise dos números listados, fica clara também a preferência da instituição para o modelo mais informal do PIP (51) em confronto com o IC (13). No subconjunto formado pelos três tipos de procedimentos administrativos utilizados (PIP, IC e PA), a participação do PIP supera os 70%, o que atesta esta preferência.

TABELA 7
Procedimentos e ações do Ministério Público de Pernambuco em controle ambiental (2006)

PROCEDIMENTOS/AÇÕES	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		Simples	Acumulada
Termo de ajustamento de conduta	132	49,25	49,25
PIP	51	19,03	68,28
Recomendação	40	14,93	83,21
Ação penal ambiental	13	4,85	88,06
ICP	13	4,85	92,91
ACP	9	3,36	96,27
Procedimento administrativo	6	2,24	98,51
ACP de execução	2	0,75	99,25
Ação cautelar	1	0,37	99,63
Plano diretor	1	0,37	100,00
TOTAL	268	100,00	-

Fonte: MPPE (Caop-MA - **Banco de Dados**).

Outro aspecto a destacar é a confirmação da alta taxa de resolução de conflitos pela via extrajudicial, expressa pelo destaque da tomada de TACs no rol de procedimentos e ações desenvolvidos em 2006, com participação de quase 50%. Agrupando-se o quantitativo dos TACs (132) e das Ações Cíveis Públicas (9) - que representam as duas formas de arremate das demandas registradas - os números são ainda mais contundentes: em 94% das vezes a resolução do conflito é encaminhada pela alternativa consensual. Para efeito comparativo, os dados referentes à Comarca de São Carlos, no Estado de São Paulo, correspondentes ao período de 2001 a 2004, apontam no mesmo sentido: 199 TACs (96%) e 9 ACPs (4%) (MIO, 2005, p. 86).

Considerando que ambas as modalidades de resolução de conflitos (TAC ou ACP) podem demandar iniciativas legais complementares para a sua eficácia, é interessante observar a inexpressiva quantidade de ações de execução (menos de 1%), o que demonstra uma boa adesão aos encaminhamentos efetuados.

Com respeito a uma atuação preventiva e oportuna, no entanto, os dados do MPPE não são nada animadores. Com efeito, pelo uso praticamente inexistente da ação cautelar, depreende-se que o órgão exerce de maneira tímida sua capacidade para estancar problemas emergenciais, que, no caso do meio ambiente, muitas vezes são irreparáveis.

O próximo passo da análise volta-se ao foco temático da atuação do órgão em 2006, com base nos elementos indicados na TAB. 8.

TABELA 8
Temas de controle ambiental do Ministério Público de Pernambuco (2006)

TEMA	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		Simples	Acumulada
Poluição sonora	58	21,64	21,64
Poluição hídrica	51	19,03	40,67
Poluição atmosférica e hídrica	15	5,60	46,27
...	14	5,22	51,49
Criação irregular de animais	13	4,85	56,34
Licenciamento	11	4,10	60,45
Matadouros públicos	11	4,10	64,55
Poluição atmosférica	11	4,10	68,66
Patrimônio histórico	10	3,73	72,39
Abastecimento de água	9	3,36	75,75
Destino irregular de resíduos sólidos	8	2,99	78,73
Lixões	8	2,99	81,72
Desmatamento	7	2,61	84,33
OUTROS	7	2,61	86,94
Saneamento	7	2,61	89,55
Tráfico de madeira	5	1,87	91,42
Direito à habitação	4	1,49	92,91
Poluição do solo	4	1,49	94,40
Construção irregular	3	1,12	95,52
Loteamentos irregulares	3	1,12	96,64
Área de preservação permanente	2	0,75	97,39
Antena de telefonia celular	1	0,37	97,76
Aterro irregular	1	0,37	98,13
Extração irregular de minério	1	0,37	98,51
Patrimônio cultural	1	0,37	98,88
Plano diretor	1	0,37	99,25
Poluição causada por postos de gasolina	1	0,37	99,63
Produtos químicos	1	0,37	100,00
TOTAL	268	100,00	-

Fonte: MPPE. Caop-MA **Banco de Dados**.

A despeito da falha de preenchimento dos dados em cerca de 8% dos registros (5,22% sem preenchimento e 2,61% com a indicação outros), pode-se deduzir que os temas de

maior relevância na atuação do MPPE em 2006 foram a poluição sonora e a poluição hídrica, com percentuais de ocorrência de aproximadamente 20% cada um.

É curioso observar que, apesar de correlata com a poluição hídrica, segundo item no *ranking* indicado na TAB. 8, a questão do saneamento ocupa posição secundária, com menos de 3% das ocorrências. Associando este fato às reduzidas participações do abastecimento de água (3,36%) e do licenciamento (4,10%), somos levados a crer que as demandas estão mais relacionadas a problemas emergenciais do que a ações preventivas.

A visão analítica referente aos dois itens com maior ocorrência (poluição sonora e poluição ambiental) frente aos procedimentos adotados revela alguns aspectos interessantes (TAB. 9). Embora a tendência geral à busca das soluções extrajudiciais se mantenha nos dois casos, observa-se maior emprego de recomendações no caso da poluição sonora, o que é razoável, haja vista ser este um problema pontual, intermitente e, em princípio, de consequências menos incômodas que aquelas associadas à poluição hídrica.

TABELA 9
Procedimentos e ações adotados nos dois temas ambientais de maior ocorrência na atuação do Ministério Público de Pernambuco (2006)

PROCEDIMENTO/AÇÃO	POLUIÇÃO SONORA		POLUIÇÃO HÍDRICA	
	N.º	%	N.º	%
TAC	37	63,79	40	78,43
Recomendação	10	17,24	1	1,96
PIP	4	6,90	6	11,76
ICP	4	6,90	1	1,96
PA	2	3,45	0	-
ACP	1	1,72	2	3,92
Ação civil de execução	0	-	1	1,96
TOTAL	58	100,00	51	100,00

Fonte: MPPE (Caop-MA - Banco de Dados).

Por fim, cabe verificar a atuação do MPPE do ponto de vista espacial, ao longo do Estado, cujos dados analíticos são apresentados na TAB. 10.

TABELA 10
Distribuição espacial da atuação do Ministério Público de Pernambuco em meio ambiente
(2006)

(Continua)

PROMOTORIA	MESORREGIÃO GEOGRÁFICA	MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA	QUANT.
Santa Cruz do Capibaribe	Agreste Pernambucano	Alto Capibaribe	4
Taquaritinga do Norte	Agreste Pernambucano	Alto Capibaribe	6
Toritama	Agreste Pernambucano	Alto Capibaribe	1
Cupira	Agreste Pernambucano	Brejo Pernambucano	1
Garanhuns	Agreste Pernambucano	Garanhuns	1
Palmeirina	Agreste Pernambucano	Garanhuns	1
Cumaru	Agreste Pernambucano	Médio Capibaribe	2
João Alfredo	Agreste Pernambucano	Médio Capibaribe	2
Orobó	Agreste Pernambucano	Médio Capibaribe	1
Buíque	Agreste Pernambucano	Vale do Ipanema	2
Algoíinha	Agreste Pernambucano	Vale do Ipojuca	2
Belo Jardim	Agreste Pernambucano	Vale do Ipojuca	2
Cachoeirinha	Agreste Pernambucano	Vale do Ipojuca	1
Caruaru	Agreste Pernambucano	Vale do Ipojuca	43
Gravatá	Agreste Pernambucano	Vale do Ipojuca	4
Pesqueira	Agreste Pernambucano	Vale do Ipojuca	3
Riacho das Almas	Agreste Pernambucano	Vale do Ipojuca	5
Sanharó	Agreste Pernambucano	Vale do Ipojuca	1
São Bento do Una	Agreste Pernambucano	Vale do Ipojuca	3
Amaraji	Mata Pernambucana	Mata Meridional Pernambucana	1
Gameleira	Mata Pernambucana	Mata Meridional Pernambucana	14
Primavera	Mata Pernambucana	Mata Meridional Pernambucana	3
Rio Formoso	Mata Pernambucana	Mata Meridional Pernambucana	7
Sirinhaém	Mata Pernambucana	Mata Meridional Pernambucana	4
Carpina	Mata Pernambucana	Mata Setentrional Pernambucana	1
Ferreiros	Mata Pernambucana	Mata Setentrional Pernambucana	4
Itambé	Mata Pernambucana	Mata Setentrional Pernambucana	4
Lagoa do Itaenga	Mata Pernambucana	Mata Setentrional Pernambucana	1
Macaparana	Mata Pernambucana	Mata Setentrional Pernambucana	3
Maraial	Mata Pernambucana	Mata Setentrional Pernambucana	3
Nazaré da Mata	Mata Pernambucana	Mata Setentrional Pernambucana	1
Tracunhaém	Mata Pernambucana	Mata Setentrional Pernambucana	2
Vicência	Mata Pernambucana	Mata Setentrional Pernambucana	3
Gloria do Goitá	Mata Pernambucana	Vitória de Santo Antão	2
Pombos	Mata Pernambucana	Vitória de Santo Antão	2

TABELA 10
Distribuição espacial da atuação do Ministério Público de Pernambuco em meio ambiente
(2006)

			(Conclusão)
PROMOTORIA	MESORREGIÃO GEOGRÁFICA	MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA	QUANT.
Ilha de Itamaracá	Metropolitana de Recife	Itamaracá	3
Itapissuma	Metropolitana de Recife	Itamaracá	2
12ª (Capital)	Metropolitana de Recife	Recife	24
13ª (Capital)	Metropolitana de Recife	Recife	18
20ª (Capital - Habitação e Urbanismo)	Metropolitana de Recife	Recife	5
Abreu e Lima	Metropolitana de Recife	Recife	1
Camaragibe	Metropolitana de Recife	Recife	1
Habitação e Urbanismo da Capital	Metropolitana de Recife	Recife	2
Igarassu	Metropolitana de Recife	Recife	9
Jaboatão dos Guararapes	Metropolitana de Recife	Recife	18
Olinda	Metropolitana de Recife	Recife	11
Paulista	Metropolitana de Recife	Recife	1
São Lourenço da Mata	Metropolitana de Recife	Recife	5
Cabo de Santo Agostinho	Metropolitana de Recife	Suape	5
Ipojuca	Metropolitana de Recife	Suape	1
Belém do São Francisco	São Francisco Pernambuca- no	Itaparica	2
Petrolina	São Francisco Pernambuca- no	Petrolina	1
Santa Maria da Boa Vista	São Francisco Pernambuca- no	Petrolina	1
Bodocó	Sertão Pernambucano	Araripina	1
Exu	Sertão Pernambucano	Araripina	1
Ipubi	Sertão Pernambucano	Araripina	2
Ouricuri	Sertão Pernambucano	Araripina	5
Flores	Sertão Pernambucano	Pajeú	1
Serra Talhada	Sertão Pernambucano	Pajeú	2
Triunfo	Sertão Pernambucano	Pajeú	1
Parnamirim	Sertão Pernambucano	Salgueiro	1
São José do Belmonte	Sertão Pernambucano	Salgueiro	1
Verdejante	Sertão Pernambucano	Salgueiro	1
Custódia	Sertão Pernambucano	Sertão do Moxotó	2
TOTAL	-	-	268

Fonte: MPPE (Caop-MA - Banco de Dados).

Conforme ali indicado, foram registradas atividades relativas ao controle ambiental em 63 promotorias, 3 das quais situadas na Capital (12ª, 13ª e 20ª). Dentre as promotorias relacionadas, o destaque individual vai para a de Caruaru, que sozinha detém pouco mais de 16% de todos os procedimentos e ações realizados em 2006 na área de meio ambiente. Além da 12ª e da 13ª da Capital, que vêm logo a seguir, destacam-se ainda as promotorias de Jaboatão dos Guararapes e Gameleira, com participação superior a 5% do total dos eventos registrados. Vale destacar que as 7 (sete) promotorias que lideram o *ranking* (juntando-se as de Olinda e Igarassu) - cinco das quais estão sediadas na Microrregião Geográfica de Recife - totalizam mais que 50% das atividades realizadas.

Do ponto de vista individual, causa espécie a inexpressiva participação da Promotoria de Petrolina nos números totais, até pela já mencionada atenção que o tema teria nesse local, em virtude do interesse pessoal de um dos membros do MPPE ali lotado.

Agrupando-se os dados pelos parâmetros de regionalização do Estado estabelecidos pelo IBGE, observa-se a esperada predominância das atividades na Mesorregião Geográfica Metropolitana de Recife, que, sozinha, concentrou em 2006 praticamente 40% de toda a atuação do MPPE (TAB. 11). Em ordem decrescente de participação vêm as Mesorregiões Geográficas do Agreste Pernambucano (31,72%), da Mata Pernambucana (20,52%), do Sertão Pernambucano (6,72%) e do São Francisco Pernambucano (1,49%).

TABELA 11
Distribuição espacial da atuação do Ministério Público de Pernambuco em controle ambiental (2006)

(continua)

MESO/MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA	QUANT.	PARTICIPAÇÃO (%)	
		Total	Na mesorregião
Metropolitana de Recife	106	39,55	100,00
Recife	95	35,45	89,62
Suape	6	2,24	5,66
Itamaracá	5	1,87	4,72
Agreste Pernambucano	85	31,72	100,00
Vale do Ipojuca	64	23,88	75,29
Alto Capibaribe	11	4,10	12,94
Médio Capibaribe	5	1,87	5,88
Garanhuns	2	0,75	2,35
Vale do Ipanema	2	0,75	2,35

TABELA 11
Distribuição espacial da atuação do Ministério Público de Pernambuco em controle ambiental
(2006)

(conclusão)

MESO/MICRORREGIÃO GEO-GRÁFICA	QUANT.	PARTICIPAÇÃO (%)	
		Total	Na mesorregião
Brejo Pernambucano	1	0,37	1,18
Mata Pernambucana	55	20,52	100,00
Mata Meridional Pernambucana	29	10,82	52,73
Mata Setentrional Pernambucana	22	8,21	40,00
Vitória de Santo Antão	4	1,49	7,27
Sertão Pernambucano	18	6,72	100,00
Araripina	9	3,36	50,00
Pajeú	4	1,49	22,22
Salgueiro	3	1,12	16,67
Sertão do Moxotó	2	0,75	11,11
São Francisco Pernambucano	4	1,49	100,00
Itaparica	2	0,75	50,00
Petrolina	2	0,75	50,00
TOTAL	268	100,00	-

Fonte: MPPE (Caop-MA - Banco de Dados).

No âmbito das Microrregiões Geográficas de Pernambuco, merecem destaques individuais a de Recife e a do Vale do Ipojuca, que participam com 35,45 e 23,88%, nos totais registrados para todo Estado, e com 89,62 e 75,29% nas suas respectivas Mesorregiões Geográficas (Metropolitana de Recife e Agreste Pernambucano), respectivamente.

Para a análise da distribuição espacial dos temas abordados, foi elaborada a TAB 12, com o quantitativo de procedimentos e ações observados em 2006 para cada uma das Mesorregiões Geográficas do Estado.

TABELA 12
Temas de controle ambiental do Ministério Público de Pernambuco por Mesorregião Geográfica (2006)

TEMA	METROP. RECIFE	AGRESTE PERNAMB.	MATA PERNAMB.	SERTÃO PERNAMB.	SÃO FRANCISCO	TOTAL
Abastecimento de água	0	4	4	1	0	9
Antena de telefonia celular	0	1	0	0	0	1
Área de Preservação Permanente	2	0	0	0	0	2
Aterro irregular	1	0	0	0	0	1
Construção irregular	2	1	0	0	0	3
Criação irregular de animas	2	6	2	1	2	13
Desmatamento	5	0	0	2	0	7
Destino irregular de resíduos sólidos	5	2	1	0	0	8
Direito à habitação	4	0	0	0	0	4
Extração irregular de minério	0	0	0	1	0	1
Licenciamento	9	1	0	1	0	11
Lixões	2	3	3	0	0	8
Loteamentos irregulares	0	3	0	0	0	3
Matadouro público	0	6	4	1	0	11
Outros	2	4	0	1	0	7
Patrimônio Cultural	1	0	0	0	0	1
Patrimônio histórico	10	0	0	0	0	10
Plano Diretor	0	0	0	1	0	1
Poluição atmosférica	5	3	2	1	0	11
Poluição atmosférica e hídrica	0	4	11	0	0	15
Poluição do solo	1	0	3	0	0	4
Poluição hídrica	11	31	8	0	1	51
Poluição por posto de gasolina	0	1	0	0	0	1
Poluição sonora	33	13	9	3	0	58
Produtos químicos	1	0	0	0	0	1
Saneamento	2	1	4	0	0	7
Tráfego de madeira	1	0	0	4	0	5
...	7	1	4	1	1	14
TOTAL	106	85	55	18	4	268

Fonte: MPPE (Caop-MA - Banco de Dados).

Com base nos dados coletados, podem ser destacadas as questões ambientais mais presentes nas demandas encaminhadas ao MPPE em cada uma das Mesorregiões Geográficas do Estado (TAB. 13).

TABELA 13
Os três problemas ambientais de maior ocorrência por Mesorregião Geográfica, conforme os dados de atuação do Ministério Público de Pernambuco (2006)

MESORREGIÃO GEO-GRÁFICA	PROBLEMA 1		PROBLEMA 2		PROBLEMA 3		TOTAL
	Descrição	%	Descrição	%	Descrição	%	%
Metropolitana de Recife	Poluição sonora	31,13	Poluição hídrica	10,38	Patrimônio histórico	9,43	50,94
Agreste Pernambucano	Poluição hídrica	36,47	Poluição sonora	15,29	Criação irreg. animais	7,06	58,82
Mata Pernambucana	Poluição atmosférica/hídrica	19,64	Poluição sonora	16,07	Poluição hídrica	14,29	50,00
Sertão Pernambucano	Tráfico de madeira	22,22	Poluição sonora	16,67	Desmatamento	11,11	50,00
São Francisco Pernambucano	Criação irreg. Animais	50,00	Poluição hídrica	25,00	...		75,00
TOTAL	Poluição sonora	21,64	Poluição hídrica	19,03	Poluição atmosf. / hídrica	5,60	46,27

Fonte: MPPE (Caop-MA - **Banco de Dados**).

Como se observa a partir da análise dos dados tabulados, além da poluição sonora e da poluição hídrica, que são os temas mais ocorrentes no Estado como um todo, surgem questões regionais importantes, como a do patrimônio histórico, na Mesorregião Metropolitana de Recife, e a da criação irregular de animais, nas do Agreste e do São Francisco Pernambucano (TAB. 13). No Sertão Pernambucano, despontam ainda temas ligados diretamente à dilapidação do patrimônio natural do ecossistema ali assentado, já por si frágil, com a expressiva ocorrência de tráfico de madeira (22,22%) e desmatamento (11,11%).

4.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS OBTIDOS

Como fruto da revisão da literatura, foram estabelecidos os conceitos relativos aos diversos tipos de controle estudados pelos autores consultados. Nesse sentido, podemos dizer que quando está em jogo o relacionamento entre a sociedade e o Estado, estamos falando de controle horizontal ou controle vertical, correspondentes às situações em que a entidade (Estado ou sociedade) exerce o controle sobre si mesma ou sobre a outra. Segue-se a distinção entre controle institucional, exercido por uma instituição (geralmente pública) cujo mandato

envolve essa atividade, e o controle social, aquele efetuado pela sociedade, de forma organizada ou mediante a atuação isolada de cada cidadão. Finalmente, uma terceira classificação encontrada na literatura considera a existência do chamado controle externo em oposição ao controle interno (ou autocontrole), de acordo com a relação de independência do ente controlador com respeito ao controlado. Como estamos falando de instituições públicas, um dos resultados concretos desta análise foi a adoção do segundo enfoque, (controle institucional versus controle social) – utilizado no próprio título da dissertação - servindo os demais para adjetivar a forma de sua realização. Assim o controle institucional pode ser horizontal ou vertical, quando exercido sobre outros entes públicos (do Estado) ou sobre a sociedade, respectivamente. Igualmente pode ser interno ou externo, de acordo com a relação de subordinação do ente controlador com respeito ao titular do mesmo poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário) e esfera (Federal, Estadual ou Municipal) em que está inserido.

Partindo para o estudo das instituições em análise, verifica-se que além de ambas atuarem na área de controle externo, nos termos conceituais já referidos, O MP e os Tribunais de Contas são entes independentes e autônomos, com atribuições e competências definidas na própria CF/88 e com representação nas esferas da união e dos estados brasileiros. Curiosamente as instituições também se aproximam nas suas limitações, quando os pareceres que emanam necessitam de confirmação em outras instâncias. Para os Tribunais de Contas isso ocorre no caso dos pareceres prévios encaminhados ao Legislativo, onde, para sua eficácia, as recomendações pela rejeição de contas têm que ser confirmadas. No caso do MP, igualmente, as denúncias apresentadas podem ser acatadas ou não pelo Judiciário.

A despeito dessas semelhanças de caráter geral, foram anotadas algumas diferenças no dia a dia dessas instituições, seja por características intrínsecas ao arranjo constitucional que regulou suas atividades, seja pelos diferentes modelos que desenvolveram ao longo da história.

Se o MP tem uma intervenção mais próxima à fase resolutiva dos conflitos em que atua, exercendo a função exclusiva de apresentar as denúncias da área criminal ao Judiciário, por exemplo, os Tribunais de Contas têm mandato para proferir decisões terminativas, quando julgam as contas de ordenadores públicos, embora, nesse caso, não disponham de instrumentos para executá-las.

Em outros casos, as instituições trabalham em regime de parceria formal ou informal. Em questões com indícios de crimes identificadas nas suas fiscalizações, por exemplo, o TC encaminha as peças da instrução e do julgamento que profere ao MP, para que este ofereça a respectiva denúncia ao Judiciário.

Distinção relevante entre os órgãos ocorre na estrutura do poder interno, exercido de forma colegiada, no âmbito dos Tribunais de Contas, e sob arranjo unitário, no caso do MP. Por outro lado, a disponibilidade de um numeroso e bem qualificado corpo técnico para os trabalhos de instrução dos processos a serem apreciados pelo colegiado dá aos TCs uma vantagem competitiva importante. Este diferencial é reconhecido pelos integrantes do MP como um elemento relevante e de grande impacto multiplicativo, ao liberar os membros para as atividades finalísticas precípuas da instituição. Embora não tenham sido levantados dados conclusivos a respeito, essa diferença de funcionamento significa expressiva economia na condução dos processos nos TCs, quando comparados com os do MP. Apenas para ilustrar a questão, 55% do quadro do MPPE é formado por membros da instituição, enquanto no TCE-PE o percentual correspondente não chega a atingir 1%.

Outra diferença relevante na forma do exercício do poder é o processo de provimento dos cargos ocupados pelos membros das instituições. Enquanto no MP o acesso se dá por concurso público, os membros dos TCs são conduzidos ao cargo (vitalício) mediante processo exclusivamente político, pelo menos no caso de 5 (4 para o Legislativo e 1 para o Executivo) das 7 vagas existentes.

A pesquisa efetuada revelou que, pela natureza da sua forma de atuação, reativa às demandas encaminhadas ao órgão ou noticiadas pela imprensa, há pouco espaço para o planejamento das ações. Mesmo no MPPE, que desenvolveu planejamento estratégico para o período de 2005 a 2008, a atividade foi de certa forma descontinuada, inexistindo o monitoramento da sua execução.

Os instrumentos de que se vale o MP para atuação são aqueles estabelecidos de maneira formal, como o IC, o TAC e a ACP. Desde esse momento, ficou clara a predileção pelo emprego dos dois primeiros, associados à busca de soluções extrajudiciais para os conflitos intermediados pelo MP, o que é corroborado pelas referências consultadas.

Do ponto de vista operacional, ficaram evidentes as diferentes estratégias adotadas pelos dois órgãos: enquanto o MP atua segundo o modelo de bombeiro (reativo e emergencial), os TCs agem como polícia, vigiando e acompanhando diuturnamente a administração. Isto se deve não só aos regulamentos que definem suas competências, mas à própria leitura formal do papel a cumprir, por parte dos seus titulares. Mesmo assim, surgem algumas contradições: embora devesse primar por encaminhar denúncias para a punição, o MP negocia; por seu turno, os TCs, que deveriam atuar no sentido de contribuir para o aprimoramento da gestão, limitam-se a um papel punitivo.

Quanto ao desempenho do controle ambiental clássico, há unanimidade, por parte dos entrevistados do MP, em considerá-lo apenas parcialmente eficaz, em vista, especialmente, do componente político que caracteriza a fiscalização exercida pelos órgãos que o exercem.

Conforme os entrevistados, a atuação na área de meio ambiente desempenhada pelo MP foi delineada basicamente pelos comandos expressos na CF/88 e na legislação infraconstitucional relativa ao tema, com destaque para a PNMA e a LACP. Foram lembradas ainda as menções a respeito expressas na LONMP e rebatidas nas leis orgânicas das unidades estudadas.

Os depoimentos colhidos assinalaram um balanço positivo entre sucessos e frustrações associados à atuação do MP na área ambiental.

Quanto à possibilidade de ingresso dos Tribunais de Contas no campo do controle ambiental e as eventuais parcerias entre esse órgão e o MP nesse campo, a opinião majoritária foi positiva, embora alguns entrevistados tenham ressaltado as limitações legais do mandato das Cortes de Contas para tal fim.

Como os estudos revelaram, os membros do MP não vêem a instituição como órgão de controle, por não possuírem uma missão explícita a respeito, como o Tribunais de Contas, que, ademais, têm de ofício a missão de se manifestar sobre as contas anuais de todos os seus jurisdicionados. Desta forma, a escolha do campo e dos temas de atuação do MP tende a ter maior legitimidade social, já que derivada majoritariamente das demandas diretas ou indiretas da população.

O sentimento colhido dos depoimentos aponta também para uma característica eminentemente técnica dos Tribunais de Contas, que têm na atividade de instrução seu diferencial competitivo com respeito ao MP. Numa primeira aproximação, podemos dizer que os Tribunais de Contas são órgãos de excelência na instrução técnica dos processos (o mérito), enquanto o MP tem o seu ponto forte nas questões de legalidade processual (a forma). Enquanto os primeiros se destacam por uma atuação mais específica, o segundo adota um enfoque mais genérico no seu labor. Além disso, pelo caráter amplo da atuação do MP, com o exercício acumulado de controle vertical sobre a sociedade, os Tribunais de Contas situam-se como entes mais presentes (e especializados) no controle da administração pública, o que sugere um papel mais contestatório ao Estado. Sendo assim, os Tribunais de Contas não têm o direito de estar ausentes das questões relativas ao controle ambiental, já que as falhas aí existentes podem decorrer da renúncia a um papel ativo por parte da instituição.

A avaliação detalhada da atuação do MPPE na área de meio ambiente, com base nos seus aspectos históricos, evidencia os seguintes elementos estratégicos associados à abordagem que marca os quase 20 anos de atuação do MP nessa área de controle:

- a) Resposta aos dispositivos legais superiores;
- b) Articulação institucional;
- c) Criação de unidades específicas;
- d) Consideração do princípio do promotor natural;
- e) Descentralização;
- f) Uso de apoio técnico de instituições especializadas e
- g) Ênfase na busca de soluções extrajudiciais (via recomendações do IC e TACs).

O ano de 2006, tomado como base para análise dos aspectos quantitativos da atuação do MPPE de forma geral e na área de meio ambiente, foi caracterizado, em particular, pelos seguintes indicadores:

- A força de trabalho atual (agosto de 2007) é composta por 356 membros e 294 servidores, totalizando um contingente de 650 pessoas. Chama atenção a reduzida taxa de ocupação dos cargos criados (1.182), expressa por um percentual de apenas 54,9%. A última variação importante dos cargos criados ocorreu em dezembro de 2005, a partir de quando o total tem se mantido próximo a 1.200.

- Os principais produtos da atuação do MP na área cível, os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e as Ações Cíveis Públicas tiveram nesse ano uma ocorrência numérica de 340 e 112, respectivamente. Na área de meio ambiente os quantitativos correspondentes alcançaram a cifra de 103 e 32, do que resultam índices percentuais aproximados de 30%, bem aquém dos 58% observado por Santos (2007) para o ano de 2005.

- A opção preferencial pela resolução extrajudicial dos conflitos é marcante: conforme os dados levantados, dos 141 procedimentos e ações específicos, ocorreram 132 TACs (94%) e 9 ACPs (6%). Dados de Mio (2005) levantados para o Município de São Carlos, em São Paulo, confirmam este achado de forma ainda mais contundente (96 e 4%, respectivamente).

- Na área específica de meio ambiente, os temas de maior ocorrência de demanda para o estado como um todo correspondem à poluição sonora e à poluição hídrica, com percentuais na faixa de 20%. Possivelmente pelo seu menor potencial agressivo, observou-se uma maior taxa de soluções unilaterais (recomendações) no primeiro caso. Quanto à distribuição espacial dos temas de maior ocorrência, verificou-se a manutenção da tendência do universo estadual, exceto para as mesorregiões geográficas do Sertão Pernambucano e do São

Francisco Pernambucano, onde o primeiro lugar é ocupado pelo tráfico de madeira (22%) e pela criação irregular de animais (50%), respectivamente.

- Com respeito à participação das 63 promotorias onde foram registrados procedimentos e ações na área de meio ambiente em 2006, observa-se a esperada predominância daquelas situadas na Mesorregião Metropolitana de Recife, com cerca de 40% dos eventos registrados, seguida pelas do Agreste Pernambucano (32%) e da Mata Pernambucana (21%). As microrregiões geográficas de Recife e do Alto do Ipojuca destacam-se nesse nível de hierarquia, com percentuais respectivos de 35 e 24%, respectivamente. Já por promotoria, o destaque vai para a de Caruaru, com cerca de 16% das ocorrências, vindo a seguir as de Jaboatão dos Guararapes (7%) e Gameleira (5%). O destaque negativo corresponde ao município de Petrolina, com participação surpreendentemente inexpressiva (menos que 0,5%).

5 CONCLUSÕES

As atividades desenvolvidas pelas instituições de controle externo no âmbito do meio ambiente revestem-se de um significativo potencial, como a própria experiência do MP revela. Assim, a inclusão formal dos Tribunais de Contas nesse campo de controle constituiria contribuição inestimável e indispensável para a melhoria da qualidade ambiental oferecida à população. Com base na semelhança dos mandatos constitucionais destes órgãos, buscou-se investigar o desempenho do MPPE no controle ambiental, com vistas à obtenção de lições para subsidiar o ingresso do TCE-PE nesse tema.

Com isso em mente, e à luz dos resultados obtidos, conclui-se que os objetivos da pesquisa foram plenamente alcançados, com a produção de conhecimentos importantes para subsidiar a proposição de princípios políticos para a atuação do TCE-PE no controle ambiental, bem como para o desenvolvimento de estudos complementares específicos.

Em vista destes resultados, os seguintes elementos e ações ficaram evidenciados como inspiradores para a atuação do TCE-PE na área de controle ambiental:

- a) Articulação institucional entre o TCE-PE e o MPPE e as demais instâncias públicas e da sociedade civil relacionadas com a questão ambiental no Estado, envolvendo:
 - i. Área pública: Ministério de Meio Ambiente, Ibama, MPF, TCU (Secretaria de Controle Externo de Pernambuco), Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectma), CPRH, Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa e Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema);
 - ii. Sociedade civil: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Associação Pernambucana de Proteção à Natureza (Aspan) e Sociedade Nordestina de Ecologia (SNE).
- b) Regulamentação da base legislativa necessária para respaldar um mandato específico na área de meio ambiente - baseada nos princípios da CF/88 (BRASIL, 1988, Art. 225) e na Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/93, art. 6º, inciso IX) - operacionalizada por alteração da Lei Orgânica do TCE-PE³³;

³³ Considerar a estratégia baseada no uso dos poderes implícitos constitucionais, mencionada por Provenza (2007).

- c) Regulamentação interna das atividades na área de controle ambiental, incluindo;
- i. Definição do titular da alta gestão responsável pelo tema;
 - ii. Concepção e implantação do arranjo orgânico correspondente no ambiente corporativo da instituição;
 - iii. Uso de apoio técnico de instituições especializadas;
 - iv. Especificação do modelo de controle apropriado ao tema, com a definição das estratégias e instrumentos a utilizar, com ênfase para o TAC e a técnica de Anop.
- d) Promoção de atividades que contemplem o controle do controle, no sentido de estimular a eficiência do sistema e alcançar o particular de forma indireta. Esta atividade pode incluir, por exemplo, o controle da atividade da CPRH, no sentido de assegurar maior eficiência deste órgão nas tarefas que lhe competem enquanto membro do Sisnama.

A par destas propostas de ação, foram obtidos importantes produtos e conclusões decorrentes dos levantamentos e análises realizados, como se comenta a seguir.

A preocupação crescente quanto ao relacionamento da sociedade com o meio ambiente está representada pela inclusão do tema na terceira dimensão de direitos (direitos difusos) e pela ênfase em políticas públicas conseqüentes nessa área. Na mesma direção, consolidou-se a discussão sobre o Estado Ambiental de Direito, caracterizado pelo incentivo à solidariedade social em busca do desenvolvimento sustentável.

Com respeito às interações entre o controle institucional e o meio ambiente, objeto específico da pesquisa, cabe registrar as dificuldades enfrentadas para efetuar os respectivos levantamentos, tendo em vista ser tema pouco estudado no meio acadêmico. Invariavelmente, a abordagem sugerida pela questão é encaminhada para o campo do controle ambiental clássico, realizado sob o enfoque e com a participação única dos entes vinculados ao Sisnama. Os resultados concretos da atuação do MP e o potencial que se descortina a partir da introdução dos Tribunais de Contas nessa área sugerem uma clara oportunidade de aperfeiçoamento do controle ambiental *lato sensu*, desafio em que a área acadêmica pode oferecer importante contribuição. Nesse sentido, a presente pesquisa cumpre o papel de propor objetivamente a questão, abrindo espaço para a evolução dos debates pertinentes.

Comprovou-se o importante papel que o Estado desempenha enquanto agente de transformação do meio ambiente, seja como empreendedor ou como regulador, destacando-se ainda a relevância do processo de controle interno como etapa crucial da gestão pública, no

sentido de tornar mais eficiente e eficaz os seus processos e produtos. Este processo é catalisado e induzido a partir da atuação do controle institucional externo, autônomo e independente, que contribui de forma expressiva para o êxito da ação pública, ao acompanhar e interferir positivamente na sua execução.

Exemplos desse tipo de atuação ressaltam nas decisões TC n.º 459/2003 e 1.607/2005, proferidas pelo Pleno do TCE-PE, em que a instituição determina à Compesa a observância dos aspectos legais pertinentes ao licenciamento ambiental, no primeiro caso, e a suspensão do processo licitatório em execução, no segundo, por ausência da respectiva licença ambiental. Neste último caso, a decisão incluiu a abertura de processo de auditoria especial sobre a CPRH, órgão ambiental do estado, com vistas a apurar as responsabilidades deste órgão no problema detectado.

Os levantamentos efetuados também permitiram uma precisa caracterização do processo de controle e seus agentes, com especial ênfase ao caso do MP e dos Tribunais de Contas.

Foi possível estabelecer rigorosa sistematização dos conceitos sobre as diversas categorias de controle, com base no posicionamento dos diversos autores consultados.

Quanto à organização e funcionamento do MP, verificou-se que a existência da LONMP pode contribuir para uma abordagem sistêmica da atuação dos entes que o compõem, facilitando a troca de experiências e boas práticas. Embora o sistema dos TCs seja normatizado constitucionalmente, o que assegura a relativa uniformidade com que se organizam e atuam, já são observados movimentos no sentido de se aparelhar da mesma forma, com vistas a tirar partido de uma atuação ainda mais uniforme. Esta iniciativa faz parte do rol de atividades em andamento no âmbito do Promoex, programa financiado com recursos federais, do BID e da contrapartida dos próprios participantes, para a modernização das instituições de controle externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios do Brasil.

Além destes resultados, foram identificadas algumas das fragilidades do controle ambiental clássico realizado no Brasil, especialmente no processo de licenciamento. Em um primeiro caso, pela questão do autolicensing, situação em que o empreendimento público é realizado no âmbito da mesma esfera de poder em que se encontra o ente licenciador. Outro exemplo é o da contratação, pelo próprio empreendedor, da equipe responsável pela elaboração do EIA/Rima, significando um frágil controle administrativo da atividade, potencializado ainda mais quando ocorre o caso anterior.

Do ponto de vista dos instrumentos de gestão, verificou-se o relativo vácuo legal com que se defrontam os TCs quando em comparação com o MP. Com efeito, enquanto a

atividade das primeiras instituições é basicamente regulada na CF/88, o MP conta com legislação infraconstitucional que oferece diversos instrumentos para sua atuação, com destaque para o IC, de uso exclusivo, o TAC e a ACP. Para os TCs, além da regulamentação constitucional, resta o emprego de legislações contábeis, como Lei n.º 4.320/64, ou de caráter geral, como a Lei de Licitações e a LRF. Não se tem conhecimento de qualquer instrumento objetivo para uso dos TCs, além de restarem funções relevantes em nível constitucional, como a fiscalização operacional, sem qualquer regulamentação.

O detalhamento das atividades de controle na área ambiental foi precedido de um apurado levantamento das características de organização e funcionamento específicos do MPPE e do TCE-PE. No caso da área ambiental, o arranjo sistêmico do MP, baseado na LOMNP, favoreceu o surgimento da Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente (Abrampa), que congrega as discussões sobre o tema.

A experiência do MPPE na área de controle ambiental foi investigada de maneira profunda, tanto do ponto de vista histórico quanto com respeito ao desempenho do controle ambiental referente ao ano de 2006, selecionado para os levantamentos aprofundados realizados. Foi possível identificar conhecimentos que caracterizam a atuação do órgão nesse campo e que servem de base para a identificação dos pontos de interesse para o TCE-PE. Deste estudo, constatou-se uma elevada participação da temática ambiental na atuação do MPPE (30%), além de ser visível sua preferência pela via extrajudicial na resolução dos conflitos neste campo, com percentuais superiores a 95%³⁴.

A pesquisa sobre as atividades do MPPE evidenciou também a importância consagrada ao instituto do promotor natural, a quem cabe de ofício a condução de um dado processo, evitando-se estratégias de exceção em respeito ao princípio da independência, tão caro ao órgão. Por outro lado, ficou assente também o importante diferencial representado pela disponibilidade de instrumentos objetivos de atuação, em que se destaca a capacidade de requisitar apoio técnico de órgãos públicos.

Como elemento conclusivo acerca dos princípios políticos de atuação do TCE-PE na área de controle ambiental, foram identificadas as seguintes estratégias:

- a) Desenvolver ações para regulamentar base legislativa de controle ambiental;
- b) Promover a articulação institucional;

³⁴ A este respeito, é notável a coincidência entre esse último percentual e aquele apurado a partir dos dados de Mio (2005), relativos à atuação do Ministério Público de São Paulo em controle ambiental no município de São Carlos.

- c) Privilegiar o uso de estratégias consensuais, mediante o emprego de instrumentos já utilizados pelo MP (TACs, por exemplo);
- d) Utilizar ferramentas voltadas para o controle da gestão de políticas públicas (auditoria operacional)
- e) Promover o controle do controle, como forma de estimular a eficiência do sistema

Por fim, no sentido de contribuir com o debate acadêmico ainda incipiente sobre a questão objeto deste estudo, sugerem-se as seguintes linhas de pesquisa futuras:

- a) Possibilidades de orientação política gerada pela introdução de uma Lei Orgânica Nacional de Tribunais de Contas na condução de processos de inovação;
- b) Comprometimento do resultado da atuação dos Tribunais de Contas em função do baixo grau de empoderamento (vácuo legislativo) desses órgãos;
- c) Oportunidade de aprimoramento do controle público ambiental, a partir da participação dos Tribunais de Contas nesse campo, como estratégia para superar atuais ineficácias do Sisnama;
- d) Atuação dos Tribunais de Contas na área de meio ambiente, como meio de implementar a sua função social;

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de direito democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 217, p. 67-79, jul./set. 1999.
- ALMEIDA, Geórgia Campos de. **O papel dos Tribunais de Contas no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 845, 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7487>>. Acesso em: 15 set. 2007.
- ALONSO JÚNIOR, Hamilton. O autolicensing ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 56-73.
- AMAT, Joan M; GOMES, Josir Simeone. Controle de gestão: uma perspectiva global. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 4., 1995, Campinas. **Anais...**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1995. p. 1-25.
- ANDRADE, Fábio Felipe de. **O método de melhorias PDCA**. 2003. 157 f. Dissertação (Mestrado) - USP, São Paulo, 2003.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.
- ARAÚJO, Marcel; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 137-173, 2005.
- ARAÚJO, Marcos Valério. Auditoria ambiental: emergente forma de controle do patrimônio público. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prêmio Serzedello Corrêa 1996: monografias vencedoras**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1997. p. 27-135.
- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- BERGERON, G. **Fonctionnement de l'Etat**. Québec: Presses de L'université Laval, 1965.
- BERMANN, C. **Energia no Brasil: para quê? para quem? crise e alternativas para um país sustentável**. São Paulo: Fase, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos Ltda., 1992. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BRASIL (1981). Lei n.º 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/L6938compilada.htm>. Acesso em: 15 set. 2007.

BRASIL (1985). Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (1988). Constituição. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao_Compilado.htm>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (1990a). Decreto n.º 99.274 de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274compilado.htm>. Acesso em: 24 set. 2007.

_____. (1990b). Lei n.º 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (1993a). Lei n.º 8.625 de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (1993b). Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (2000). Lei Complementar n.º 101 de 04 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>. Acesso em: 15 set. 2007.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, p. 1-12, dez. 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **As dimensões e os desafios do desenvolvimento sustentável: concepções, entraves e implicações à sociedade humana**. 2002. 197 f. Dissertação (Mestrado) - UFSC, Florianópolis, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CAPELLA, Vicente B. **Ecologia: de las razones a los derechos**. Granada: Ecorama, 1994.

CAPELLI, Sílvia. Gestão ambiental no Brasil: sistema nacional de meio ambiente - do formal à realidade. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DA LA NORMATIVA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATIVA, 1., 2002, Buenos Aires. **Anais...** . Buenos Aires: Farn, 2002. p. 49 - 57.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. O novo Tribunal de Contas: visão sistêmica das leis orgânicas dos TCs dos estados e municípios do Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 46, n. 1, p. 127-166, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHILD, J. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. **Sociology**, Usa, n. 6, p.1-22, 1972.

CLARK, A. B. How managers can use the Shewhart PDCA Cycle to get better results. Houston: Jesse H. Jones School of Business - Texas Southern University, 2001.

COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. **Barragens e desenvolvimento**: um novo modelo para tomada de decisões. Relatório da Comissão Mundial de Barragens, 2000. Disponível em: <<http://www.dams.org/report/>>. Acesso em: 15 set. 2007.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no estado contemporâneo**. 2005. 139 f. Dissertação (Mestrado) – PUC-PR, Curitiba, 2005.

COSTA, Rui Barbosa da. **A responsabilidade de estado pelo dano ao meio ambiente no Brasil**. 2001. 194 f. Tese (Doutorado) - UFMG, Belo Horizonte, 2001.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, 2004. p. 95-110.

DAHRENDORF, Ralf. **Homos sociologicus**: ensaio sobre a história, o significado e a crítica da categoria do papel social. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1969.

DUBY, GEORGE. **Histoire de la France rurale**. Paris: Seuil, 1975.

DURANT, William James. **The Age of Faith**: a history of medieval civilization - Christian, Islamic and Judaic - from Constantine to Dante AD 325-1300. New York: Simon and Schuster, 1950.

FARIAS, Willams Brandão de; SILVA, Fernando Artur Nogueira. Metodologia para estabelecimento de preços de referência para obras e serviços de engenharia. In: SÁ, Adolfo Luiz S; PEREIRA, Gustavo P. **Auditoria de engenharia**: uma contribuição do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Recife: TCE-PE, 2005. p. 363-384.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Prestação de contas: instrumento de transparência da administração. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Pará**, Brasília, v. 32, n. 127, p. 161-168, 1995.

FERRAZ, Luciano. Modernização da administração pública e auditorias de programas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 4, p. 1-7, dez. 2005 - jan./fev. 2006.

FLORENTINO, Américo Matheus. **Auditoria contábil**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2001.

FONSECA, Maria Hemília. **Direito ao trabalho**: um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. 2006. 373 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

FOURQUIN, Guy. Le temps de la croissance. In: DUBY, Georges; WALLON, Armand. **Histoire de la France Rurale**. T. 1. La formation des campagnes françaises. Paris: Seuil, 1975.

FREITAS, Luiz Fernando Alcoba de. Controle externo: auditoria de avaliação ou operacional. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 10, n. 16, p. 122-123, jan./jun. 1992.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 9, p. 1-34, jul./dez. 2001.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GEORGE, James. **Olhando pela terra**: o despertar para a crise espiritual/ecológica. São Paulo: Gaia, 1998.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Adhemar Martins Bento. **A trajetória dos Tribunais de Contas**: estudos sobre a evolução do controle externo da administração pública. Tribunal de Contas do Estado da Bahia: 2002. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/trajetoria_tces.doc>. Acesso em: 19 nov. 2007.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Controle administrativo e Ombudsman. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 677, p. 17-27, mar. 1992.

GUIMARÃES, Mauro. **Educação ambiental**: no consenso um embate?. Campinas: Papius, 2000.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INDA, Andrés Garcia. **Materiales para una reflexión sobre los derechos colectivos**. Madrid: Dykinson, 2001.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris: Puf, 1987.

JOHNSON, H T; KAPLAN, R S. **Relevance lost**: the rise and fall of management accounting. Boston: Harvard Business School, 1987.

JOHNSON, H T; KAPLAN, R S. **Relevance regained**: from top-down control to bottom-up empowerment. New York: The Free Press, 1992.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do "folclore" e o "fato". **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 8, n. 3, p.304-318, dez. 2001.

KAPLAN; NORTON. **The balanced scorecard**: translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia Das Letras, 1999.

LARRÈRE, Raphael; NOUGARÈDE, Olivier. **L'homme et la forêt**. Paris: Gallimard, 1993.

LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O controle externo do patrimônio ambiental brasileiro**. 2000. 452 f. Dissertação (Mestrado) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINE, George. **População, meio ambiente e desenvolvimento**: verdades e contradições. São Paulo: Editora da Unicamp, 1996.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Controle da administração pública pelo Ministério Público**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 5-20, 1989.

MATUS, C. O Planejamento estratégico-situacional. In: URIBE RIVERA, F. J. (org.). **Planejamento e programação em saúde**: um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez e ABRASCO, 1989. p. 105-149.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **Histoire des agricultures du monde**: du néolithique à la crise contemporaine. [1997] Paris: Seuil, 2002.

MBAYA, Etienne-richard. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 2, n. 30, p. 17-41, 1997.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MELGARÉ, Plínio. Direitos humanos: uma perspectiva contemporânea? para além dos reductionismos tradicionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 154, p. 71-92, abr./jun. 2002.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MERICO, Luiz Fernando Krieger. **Introdução à economia ecológica**. Blumenau: Editora da Furb, 1996.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **Planejamento estratégico**: 2005-2008. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2006.

MINTZBERG, H. **Power in and around organizations**. New Jersey: Prentice Hall, 1983.

MIO, Geisa Paganini de. **O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta como instrumentos efetivos para a resolução de conflitos ambientais**: a experiência da promotoria de justiça do meio ambiente da comarca de São Carlos - SP. 2005. 228 f. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental**: aspectos da legislação brasileira. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MOISÉS, Hêlvio Nicolau. Município-rede: planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade. In: SEIXAS, Sérgio. **O Município no Século XXI**: Cenários e Perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999. p. 305-324.

NORONHA, Maridel Piloto de. **A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047318.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2007.

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. O Estado ambiental de direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 41, n. 163, p. 295-307, jul./set. 2004.

NUNES, Juliana de Oliveira. Auditoria pública e privada: uma análise comparativa. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 3, n. 1, p. 1-28, jan./jun. 2006.

O'DONNEL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

ODUM, Eugene P. **Fundamentos da ecologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

PACHECO, Regina Silvia. **Brasil**: avanços da contratualização de resultados no setor público. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov/2006. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055867.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2007.

PASSMORE, John. Attitudes to nature. In: PETERS, R S. **Nature and conduct**. London: Royal Institute of Philosophical Lectures, 1975. p. 251-264.

PEDERIVA, João Henrique. Accountability, constituição e contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 140, p. 17-39, out./dez. 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Cadernos MARE da reforma do estado.

PERNAMBUCO (1987). Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. Resolução n.º 2 de 19 de novembro de 1987. Cria a Coordenadoria das Curadorias de Proteção ao Meio Ambiente e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Judiciário, Recife, PE, 20 nov. 1987, p. 11.

_____. (1990). Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. Portaria n.º 5, de 22 de março de 1990. Disciplina a ação do Ministério Público na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Judiciário, Recife, PE, 24 mar. 1990, p. 09.

_____. (1991a). Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. Portaria n.º 5, de 10 de maio de 1991. Cria Subcoordenadoria de Defesa do Patrimônio Público e Social e do Meio Ambiente na Comarca de Caruaru. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Judiciário, Recife, PE, 16 mai. 1991, p. 22.

_____. (1991b). Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. Portaria n.º 40, de 23 de maio de 1991. Estabelece titularidade das Curadorias do Meio Ambiente e do Consumidor nas comarcas com mais de uma Promotoria. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Judiciário, Recife, PE, 24 mai. 1991, p. 19.

_____. (1992). Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. Portaria n.º 64 de 18 de agosto de 1992. Institui as Coordenadorias Regionais do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Judiciário, Recife, PE, 19 ago. 1992, p. 12-13.

PERNAMBUCO (1994a). Lei Complementar n.º 12 de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público de Pernambuco. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_superior_norma.aspx?nl=LC012>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (1994b). Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. Portaria n.º 183 de 4 de novembro de 1994. Cria os Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa do Meio Ambiente do Patrimônio Público e Social, do Consumidor, da Cidadania e da Infância e da Juventude. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Judiciário, Recife, PE, 05 nov. 1994, p. 44.

_____. (1996). Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. Portaria n.º 2, de 16 de abril de 1996. Cria e transforma os Centros de Apoio Operacional que especifica, e estabelece outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Judiciário, Recife, PE, 17 abr. 1996, p. 46.

_____. (1998). Lei Complementar n.º 21 de 28 de dezembro de 1998. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 12, de 27 de dezembro de 1994 e dá outras providências. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_superior_norma.aspx?nl=LC021>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (2002). Lei Complementar n.º 44 de 19 de junho de 2002. Altera o Quadro de membros do Ministério Público Estadual e dá outras providências. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_superior_norma.aspx?nl=LC044>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (2003). Lei n.º 12.342, de 28 de janeiro de 2003. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Público do Estado de Pernambuco e dá outras providências. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_inferior_norma.aspx?nl=LE12342>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (2004). Lei Complementar n.º 57 de 05 de janeiro de 2004. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 12, de 27 de dezembro de 1994, da Lei Complementar n.º 21, de 28 de dezembro de 1998, da Lei Complementar n.º 44, de 19 de junho de 2002, e dá outras providências. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_superior_norma.aspx?nl=LC057>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (2005a). Lei Complementar n.º 73 de 28 de janeiro de 2005. Altera o Quadro de membros do Ministério Público Estadual e dá outras Providências. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_superior_norma.aspx?nl=LC073>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (2005b). Lei n.º 12.956, de 19 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a estrutura dos Órgãos de Apoio Técnico e Administrativo e do Plano de Cargos, carreiras e vencimentos do Quadro de Pessoal de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_inferior_norma.aspx?nl=LE12956>. Acesso em: 15 set. 2007.

PERNAMBUCO (2006a). Lei Complementar n.º 83 de 11 de janeiro de 2006. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 12, de 27 de dezembro de 1994, modificada pela Lei Complementar n.º 21 de 28 de dezembro de 1998, da Lei Complementar n.º 44, de 19 de junho de 2002, da Lei Complementar n.º 57, de 05 de janeiro de 2004, e Lei Complementar n.º 73, de 28 de janeiro de 2005, e dá outras providências. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_superior_norma.aspx?nl=LC083>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (2006b). Lei n.º 13.134, de 14 de novembro de 2006. Altera a redação dos artigos 3º, 16 § 3º, 32, 45, 48, II, § 3º, 49, parágrafo único e os Anexos III, VII e VIII da Lei 12.956, de 19 de dezembro de 2005. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_inferior_norma.aspx?nl=LE13134>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. (2007). Ministério Público. Conselho Superior do Ministério Público. Resolução n.º 5 de 20 de julho de 2007. Disciplina os procedimentos relativos ao Inquérito Civil, ao Compromisso de Ajustamento, à Audiência Pública e à Recomendação no âmbito das atribuições de defesa da cidadania. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Ministério Público Estadual, Recife, PE, 21 jul. 2007, p. 5-6.

PFEIFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 81-124, jan./mar. 2000.

PONDÉ, Lafayette. Controle dos atos da administração pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 139, p. 131-136, jul./set. 1998.

PRETES, Michael. Development and infinity. **World Development**, Albuquerque, n. 9, p. 1421-1430, 1997.

PROVENZA, Vittorio Constantino. Controle externo, uma nova alternativa: possibilidade de utilização do termo de ajustamento de conduta pelos Tribunais de Contas no exercício de suas funções constitucionais. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 35, p.64-70, maio 2007.

REED, M. Management as a social practice. **Journal of Management Studies**, London, v. 21, n. 3, p.273-285, 1984.

_____. **Redirections in organizational analysis**. London: Tavistock Publications, 1985.

_____. **The sociology of management**. London: Harvester Wheatsheaf, 1989.

SACHS, Ignacy. Questões teóricas relativas aos direitos humanos. In: SEMINÁRIO DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XXI, 1., 1998, Rio de Janeiro. **Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Ipri), 1999. p. 1 - 9.

SANGLARD, Pedro Elias Erthal. **A atuação do Ministério Público estadual na proteção do meio ambiente de Magé e de Guapimirim, Brasil (1991/1998)**. 2000. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2000.

SANTOS, Ana de Fátima Queiroz de Siqueira. **Tutela extrajudicial de direitos coletivos em Pernambuco**: Ministério Público, atividade autocompositiva e compromisso de ajustamento de conduta. 2007. 358 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; GAMA, Eduardo Pereira Nogueira da. Cidadania, poder local e controle do estado. **Economía, Sociedad y Territorio**, México, v. 4, n. 15, p. 433-472, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Lei orgânica nacional dos tribunais de contas: instrumento de aprimoramento das instituições brasileiras de controle externo. **Fórum Administrativo**: Direito Público, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, p. 49-69, jan. 2005.

SILVA, Eliane de Sousa (2006). **Auditoria operacional**: um instrumento de controle social. Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Salvador, nov. 2006 Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/artigo1.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. O papel do controle interno na administração pública. **Contexto**, Porto Alegre, n. 2, p. 1-26, jan./jun. 2002.

SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. **Valoração dos danos ambientais de hidrelétricas**: estudos de caso. 2005. 213 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 224 f. Dissertação (Mestrado) - PUC, São Paulo, 2004.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. O controle externo da administração pública pelas comissões parlamentares de inquérito no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 171, p. 265-276, jul./set. 2006.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

THOMAS, Keith. **O homem e o mundo natural**: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800). São Paulo: Companhia de Letras, 1988.

TOMMASINO, Humberto; FOLADORI, Guillermo. (In)certezas sobre la crisis ambiental. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 7, n. 1, p. 49-68, jan./jun. 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria de natureza operacional**. Brasília: TCU, 2000.

VALLADÃO, Alfredo. **Ministério Público**: quarto Poder do Estado e outros estudos jurídicos. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1973.

VIDAL, Lúcia Helena Pereira Tang. **A crise ambiental na perspectiva de novos paradigmas**: fundamentos teóricos para gestão ambiental. 2004. 232 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

VITOUSEK, P. M. et al. Human domination of Earth's ecosystems. **Science**, S.l., v. 277, n. 5325, p. 494-499, 25 jul. 1997.

ZANETTI, Izabel Cristina Bruno Bacellar; SÁ, Laís Mourão. **A educação ambiental como instrumento de mudança na concepção de gestão dos resíduos sólidos domiciliares e na preservação do meio ambiente**. In ANPPAS, 2002. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/sociedade_do_conhecimento/Zaneti%20-%20Mourao.pdf>. Acesso em: 15 set. 2007.

ZEА, Leopoldo. **Filosofía de la historia americana**. México: Fondo de Cultura, 1978.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

AFFONSO, Sebastião Baptista. Ministério Público no Tribunal de Contas: um pouco de sua história e da de seus componentes. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 170, p. 75-98, abr./jun. 2006.

AGUIAR, Leonel Azevedo de. Comunicação científica e ambiental. In: V ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM, CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 27., 2005, Rio de Janeiro. **Representações da crise do meio ambiente no jornalismo científico**. Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, 2005. p. 1 - 15.

AGUIRRE, Maristella Barros Freitas. **Auditoria governamental operacional em projeto público ambiental no estado de Mato Grosso**. 2002. 73 f. Monografia (Especialização) - UFMT, Cuiabá, 2002.

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. O meio ambiente como objeto de direito no Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 148, p. 265-274, out./dez. 2000.

ALMEIDA, Julian Garcia Alves de. **Políticas públicas e gestão ambiental**. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/ea/adm/admarqs/JulianAlmeida.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2007.

ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **Política ambiental: uma análise econômica**. Campinas: Papirus e Editora da Unesp, 1998.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. **Clacso**, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em <<http://168.96.200.17/ar/libros/ecologia/alonso.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2007.

ALVES, Alaôr Caffé. Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 117-131, 2001.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, p. 7-17, out./dez. 2005.

AMARAL, Roberta Montello. **A avaliação de resultados no setor público: teoria e aplicação prática no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2003.

AMAZONAS, Maurício de Carvalho. Economia ambiental neoclássica e desenvolvimento sustentável. In: NOBRE, M; AMAZONAS, M de C. **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Edições Ibama, 2002. p. 147-192.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Auditorias ambientais: competências legislativas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 137, p. 119-124, jan./mar. 1998.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 10., 2000, Brasília. **Auditoria ambiental: control del programa de protección de la capa de ozono.** Brasília: Contraloría General de La República de Chile, 2000. 18 p.

_____. **Auditoria ambiental:** ponencia base. Brasília: Contraloría General de La República de Costa Rica, 2000. 6 p.

_____. **Auditoria ambiental:** ponencia base. Brasília: Contraloría General de La República Del Paraguay, 2000. 7 p.

_____. **Auditoria ambiental.** Brasília: Tribunal de Contas de Portugal, 2000. 20 p.

_____. **Auditoria ambiental.** Brasília: Tribunal de Cuentas de La República Argentina, 2000. 21 p.

_____. **Auditoria ambiental.** Brasília: Tribunal de Cuentas de La Republica Oriental Del Uruguay, 2000. 20 p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023:** informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002a.

_____. **NBR 10520:** informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002b.

_____. **NBR 6024:** informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação. Rio de Janeiro, 2003a.

_____. **NBR 6027:** informação e documentação: sumário: apresentação. Rio de Janeiro, 2003b.

_____. **NBR 6028:** informação e documentação: resumo: apresentação. Rio de Janeiro, 2003c.

_____. **NBR 14724:** informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. **A participação social no licenciamento ambiental na Bahia:** sujeitos e práticas sociais. 2006. 414 f. Tese (Doutorado) - Unb, Brasília, 2006.

BAZAN, Luís Henrique Ayala. **Direito ao desenvolvimento sustentável homogêneo e heterogêneo:** análise no federalismo brasileiro. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 633, 2 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6558&p=2>>. Acesso em: 15 set. 2007.

BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. A competência dos estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 159, p. 7-12, jul./set. 2003.

BERGAMINI JÚNIOR, Sebastião. Avaliação contábil do risco ambiental. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 301-328, dez. 2000.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Planejamento e gestão ambiental**: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos. 1996. 240 f. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 1996.

BRELAZ, Waldir Moura. **O antropocentrismo entranhado**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 907, 27 dez. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7781>. Acesso em: 15 set. 2007.

BRUNET, Karina. Crise do Estado: participação e solidariedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 152, p. 205-214, out./dez. 2001.

CAMARA, Leonor Moreira. **Análise das relações intergovernamentais no contexto do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)**: um estudo dos condicionantes do relacionamento entre as instâncias estadual e municipal de governo. 1999. 160 f. Tese (Doutorado) - FGV, São Paulo, 1999.

CAPPELLI, Sílvia. Atuação extrajudicial do MP na tutela do meio ambiente. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 46, p. 230-260, jan./mar. 2002.

CARVALHO, Henrique José A de; BRUSSI, Antônio José Escobar. Entre as pedras e as flores da terra. **Lua Nova**, São Paulo, n. 63, p. 67-102, 2004.

CARVALHO, Paulo de Gonzaga M. et al. Gestão local e meio ambiente. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 1, n. 8, p. 1-19, jan./jun. 2005.

CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

CAVALCANTI, Clóvis. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 5, n. 2, p. 74-84, jul./dez. 2002.

CEZNE, Andrea Nárriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 167, p. 315-338, jul./set. 2005.

CHACON, Suely Salgueiro. Reflexões sobre a crise ambiental: uma viagem até suas origens e um encontro com as soluções. **Rev. Cent. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 9, n. 1, p. 66-75, ago. 2003.

CHAVES, M R. **Descentralização da política ambiental no Brasil e a gestão dos recursos naturais no cerrado goiano**. 2003. 185 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2003.

CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamento dos direitos humanos. **Revista Jurídica Consu-lex**, São Paulo, v. 1, n. 48, p. 52-61, 2001.

CORREA, Heitor Delgado. Auditoria ambiental da legalidade à efetividade: a busca da efetividade. **Gestão Pública e Controle Externo**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 587-628, nov. 2005.

CORREA, Heitor Delgado; ANDRADE, Pierre André da. **Avaliação da gestão ambiental como indicador de desempenho do mandato de agente político**. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1440/ArtigoHeitor.PDF>>. Acesso em: 15 set. 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira**: mecanismos de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais. 2005. 343 f. Tese (Doutorado) - UFPE, Recife, 2005.

COUTINHO, Ana Luísa Celino; FARIAS, Talden. Natureza jurídica da licença ambiental. **Revista de Pós-graduação em Ciências Jurídicas**, João Pessoa, n. 6, p. 86-107, 2005.

COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes; NOYA, Ana Carla Buarque de Gusmão; NÓBREGA, Tatiana de Lima. Instrumentos jurídico-econômicos e preservação do meio ambiente: um enfoque no ICMS sócio-ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 154, p. 189-201, abr./jun. 2002.

DIAS, Daniella S. O estatuto da cidade e os desafios postos à ação do Ministério Público na atualidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 159, p. 113-123, jul./set. 2003.

DIAS, Elvira Gabriela Ciacco da Silva. **Avaliação de impacto ambiental de projetos de mineração no Estado de São Paulo**: a etapa de acompanhamento. 2001. 283 f. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 2001.

FARIAS, Luciano Chaves de. **Os Tribunais de Contas e o controle externo do judiciário**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6031>>. Acesso em: 15 set. 2007.

FARIAS, Paulo José Leite. **A cobrança pelo uso da água no Brasil**: integração normativa das dimensões protetivas ética e econômica do meio ambiente. 2003. 179 f. Tese (Doutorado) - UFPE, Recife, 2003.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.

_____. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 135, p. 283-300, jul./set. 1997.

FARIAS, Wanderluce Melo da Silveira. **O meio ambiente e a atuação do Tribunal de Contas**. 2005. 89 f. Monografia (Bacharelado) - Unicap, Recife, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, p. 167-189, abr./jun. 1999.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Novos rumos para o controle da administração pública: auditorias de gestão e eficiência administrativa**. 2003. 302 f. Tese (Doutorado) - UFMG, Belo Horizonte, 2003.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 5, p. 35-54, jul./dez. 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do executivo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FOLADORI, Guillermo. Sustentabilidad ambiental y contradicciones sociales. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 5, p. 19-34, jul./dez. 1999.

FOLADORI, Guillermo; TAKS, Javier. Um olhar antropológico sobre a questão ambiental. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 323-348, out. 2004.

FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 1, p. 41-56, jan./jun. 2000. Editora da UFPR.

FRANÇA, Celeste; REIS JÚNIOR, Paulo Bianchi dos; GUEDES, Rita de Cássia C. Gestão ambiental: uma proposta de discussão para inserção dos critérios de gestão ambiental em auditorias ambientais no âmbito do TCE-BA. **Revista Gestão Pública e Controle Externo**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 629-670, dez. 2005.

FRANÇA, Júnia Lessa et al. **Manual de normalização de publicações técnico-científicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

FRANCISCO, Denise Pinheiro. **Auditoria ambiental como instrumento de controle pelo Tribunal de Contas do Paraná**: análise do subprojeto de educação ambiental do programa de saneamento ambiental da região metropolitana de Curitiba. 2001. 99 f. Monografia (Especialização) - UFPR, Curitiba, 2001.

FRANCISCO, Denise Pinheiro. Auditoria ambiental e o papel do Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 141, p. 135-139, 2002.

FRANCISCO, José Carlos. **Limites constitucionais à função regulamentar e aos regulamentos**. 2003. 352 f. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 2003.

FREITAS, Carlos Machado de; GOMEZ, Carlos Minayo. Análise de riscos tecnológicos na perspectiva das ciências sociais. **Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 485-504, nov./fev. 1996/1997.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 1999. 252 f. Tese (Doutorado) - UFPR, Curitiba, 1999.

FREY, Klaus. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 165-185, nov. 2003.

FRISCHENBRUDER, Marisa Teresinha Mamede. **Gestão municipal e conservação da natureza: a bacia hidrográfica do Ribeirão das Anhumas**. 2001. 317 f. Tese (Doutorado) - Unicamp, Campinas, 2001.

FUCKS, Mario. Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 41, p. 230-245, 1998.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

Galgani, G.; Magnólia Said. “Consejo Cearense de Derechos de la Mujer (CCDM) – Espacio de diálogo entre las demandas de los movimientos de mujeres y el Estado”. In: Evelina Dagnino (org.). **Sociedad civil, espacios públicos y democratización**: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 249-304.

GIRÃO, Lindinalva da Cruz Pinheiro. **Uma análise da contribuição dos programas básicos ambientais como instrumento de gestão ambiental para a barragem de Jucazinho localizada no município de Surubim/PE**. 2004. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Ufpe, Surubim, 2004.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Articulação e negociação institucional na efetividade das políticas ambientais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 172, p. 109-117, out./dez. 2006.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p.193-224, 2003.

HENRIQUE, Rosana Maria. **Auditoria governamental: procedimentos de auditoria técnica para verificação das ações de controle ambiental no Estado de São Paulo**. 2004. 82 f. Tese (Doutorado) - Usp, São Paulo, 2004.

HINTZE, Jorge. Control y evaluación de gestión y resultados. **Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Santa Fé, Argentina, n. 1, p.1-19, 2001.

HOLANDA, Victor Branco de. **Controladoria governamental no contexto do governo eletrônico: uma modelagem utilizando o enfoque sistêmico e a pesquisa ação na coordenadoria de controle interno da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo**. 2002. 251 f. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 2002.

IBGE. **Normas de apresentação tabular**. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

JACOBI, Pedro Roberto. Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil. **Revista Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 8, n. 22, p. 1-31, 2001.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 189-2005, 2003.

KERLINGER, F N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1980.

KOMATSU, Suely. **A criação de um ambiente regulatório no Brasil**: mecanismos de controle social e o processo de institucionalização das agências reguladoras federais. 2004. 331 f. Tese (Doutorado) - FGV, São Paulo, 2004.

KRELL, Andreas Joachim. Concretização do dano ambiental: algumas objeções à teoria do risco integral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 139, p. 23-37, jul./set. 1998.

KRÜGER, E L. Uma abordagem sistêmica da atual crise ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 4, p. 37-43, jul./dez. 2001.

LAYARGUES, Philippe. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental. In: LOUREIRO, F; LAYARGUES, P; CASTRO, R. **Educação ambiental**: repensando o espaço da cidadania. São Paulo: Cortez, 2002. p. 179-220.

LEIS, Héctor R. **A modernidade insustentável**: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. São Paulo: Vozes, 1999.

LEIS, Héctor R; D'AMATO, José Luis. Para uma teoría de la práctica del ambientalismo mundial. Theomai, primer semestre 2005, n. 11, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Disponível em:

<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12401101>>. Acesso em: 15 set. 2007.

LEITÃO FILHO, Pedro Wilson. **O que o brasileiro pensa da ecologia**: a tese. 1996. 250 f. Tese (Doutorado) - Ufrj, Rio de Janeiro, 1996.

LERUTH, Luc Elisabeth; PAUL, Elisabeth. A principal-agent theory approach to public expenditure management systems in developing countries. **Imf Working Paper**, Washington, v. 6, n. 204, p. 1-43, set. 2006.

LIMA, Luiz Henrique. Avaliação ambiental de obras: da burocracia do licenciamento à efetividade do controle. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 10., 2005, Recife. **Anais...**. Recife: TCE-PE, 2005. p. 1 - 20.

LIMA, Luiz Henrique. O TCU e as auditorias ambientais. **Revista do TCU**, Brasília, v. 31, n. 83, p. 22-26, out. 2000.

LIMA, Ricardo Barbosa de. **Da crítica ao modelo de desenvolvimento à gestão dos problemas ambientais**: o campo de pesquisa sobre as relações entre ambiente e sociedade no Brasil (1992-2002). 2005. 263 f. Tese (Doutorado) - UnB, Brasília, 2005.

MALAFAIA, Raimunda Maciel Sacramento. **Auditoria ambiental: plano para Implantação e sistematização aplicado aos Tribunais de Contas.** Rio de Janeiro: TCE-BA, 2003.

MALAFAIA, Raimunda Maciel Sacramento; YOSHITAKE, Mariano. Auditoria ambiental como instrumento de controle: uma proposta para o Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Revista Gestão Pública e Controle Externo**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 485-514, dez. 2005.

MALHEIROS, Telma Maria Marques. **O controle ambiental federal das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no novo cenário da flexibilização do monopólio estatal no Brasil.** 2002. 470 f. Tese (Doutorado) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

MARANHÃO, Jarbas. Heráclio Salles e o Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 149, p. 53-60, jan./mar. 2001.

MARGULIS, Sérgio. **A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação.** Rio de Janeiro: Ipea, 1996. Texto para discussão nº 437.

MARQUES, João Batista. A gestão pública moderna e a credibilidade nas políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 158, p. 219-225, abr./jun. 2003.

MELO, Ivan Vieira de. **Uma abordagem compreensiva ao processo de desenvolvimento industrial sustentável.** 2002. 271 f. Tese (Doutorado) - UFSC, Florianópolis, 2002.

MELO, José Tarcízio de Almeida. **Reformas.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MELO, Vander da Silveira. **Auditoria operacional em projetos públicos do meio ambiente.** 2005. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2005.

MENDES, Francisco Eduardo; MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Instrumentos econômicos para o controle ambiental do ar e da água: uma resenha da experiência internacional.** Rio de Janeiro: Ipea, 1997. Texto para discussão nº 479.

MILARÉ, Édís; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 5, n. 36, p. 9-42, out./dez. 2004.

MORAES, Dulce Teresinha Barros Mendes de. **A (in)efetividade das normas constitucionais de direito ambiental: o caso do Distrito Federal.** 2004. 259 f. Tese (Doutorado) - UFPE, Recife, 2004.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do estado nacional? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 309-333, maio/ago. 2004.

MORETTO, Cleide Fátima; GIACCHINI, Jussara. Do surgimento da teoria do desenvolvimento à concepção de sustentabilidade: velhos e novos enfoques rumo ao desenvolvimento sustentável. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA AMBIENTAL, 6., 2005, Brasília. **Texto para discussão nº 06/2006.** Passo Fundo: UPF, 2006. p. 1 - 18.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Desafios ambientais da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. Texto para discussão nº 509.

_____. **Manual para valoração econômica de recursos ambientais**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1998.

_____. **The economics of biodiversity in Brazil: the case of forest conversion**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.

_____. **Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; HUBER, Jack; RUITENBEEK, Richard. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. Texto para discussão nº 440.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. **Projeto instrumentos econômicos para a gestão ambiental: relatório final**. Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente, 1997.

NASCIMENTO, Márcio Gondim do. **O controle da administração pública no estado de direito**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/20/23/2023/>>. Acesso em: 15 set. 2007.

NOGUEIRA, Roberta Ponzo; MADEIRA FILHO, Wilson. Atuação do Ministério Público no acompanhamento e propositura das ações civis públicas ambientais no município de Niterói. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 3., 2006, Brasília. **Anais...**. Niterói: UFF, 2006. p. 1 - 13.

O'CONNOR, James. Desarrollo desigual y combinado y crisis ecológica. **Ambiente & Sociedad**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 9-23, jul./dez. 2003.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. **Monitoramento e avaliação do empoderamento**. São Paulo: Instituto Pólis, 2003. Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima.

OLIVEIRA, André Amaral de; FEICHAS, Susana Arcângela Quacchia. Termo de ajustamento de conduta da Ilha Grande - RJ: o lixo na Vila de Abraão. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 14-22, 2005.

OLIVEIRA, Jurandir dos Santos de. Os institutos de controle da democracia brasileira ainda carentes de aperfeiçoamento. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p.205-220, abr./jun. 2005.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. 1997. 464 f. Tese (Doutorado) - UFMG, Belo Horizonte, 1997.

PASKE, Denise Pinheiro Francisco. **Auditoria ambiental: instrumento para controle da gestão ambiental**. Revista Olacefs, Vol.V, set/99. Disponível em: <<http://www.apoema.com.br/InformaLista19.htm>>. Acesso em: 15 set. 2007.

PASKE, Denise Pinheiro Francisco. Avaliação ambiental: instrumento de auditoria em programas governamentais. In: ASAMBLEA GENERAL OLACEFS, 9., 1999, Assunção. **Anais...**. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1999. p. 1 - 36.

PAULA, Ana Paula Paes. **Entre a administração e a política:** os desafios da gestão pública democrática. 2003. 224 f. Tese (Doutorado) - Unicamp, Campinas, 2003.

PEIXOTO, João Paulo M; LIMA, Nelia Pamplona C. O controle dos recursos públicos e a função política do legislativo: aspectos da experiência internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 141, p.181-199, jan./mar. 1999.

PEREIRA, Jaildo Santos; TAVARES, Vitor Emanuel. Instrumentos de gestão ambiental: uma análise para o setor de recursos hídricos. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 17, n. 31, p. 112-140, mar. 1999.

PEREIRA, José Matias. Repensando a administração pública: o futuro do estado de bem-estar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, p. 239-250, abr./jun. 1999.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Instrumentos de política ambiental: a auditoria ambiental. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 30, n. 79, p.81-91, jan./mar. 1999.

PERIN, Jair José. A intervenção do Estado no domínio econômico e a função das agências de regulamentação no atual contexto brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 159, p. 145-160, jul./set. 2003.

PESSANHA, Charles Freitas. **Relações entre os poderes executivo e legislativo no Brasil:** 1946-1994. 1997. 274 f. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 1997.

PRADO FILHO, José Francisco. **O processo de avaliação de impacto ambiental (AIA) de projetos e empreendimentos minerais como um instrumento de gestão ambiental:** estudo de casos no quadrilátero ferrífero. 2001. 307 f. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 2001.

QUERMES, Paulo Afonso de Araújo. **Contradições nos processos de participação cidadã na política nacional de recursos hídricos no Brasil:** análise da experiência dos comitês de bacia. 2006. 334 f. Tese (Doutorado) - UnB, Brasília, 2006.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil:** o TCU, uma análise jurídico-administrativa. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

RIMES, Jairo Saldanha; SILVA, Marta Varela. Auditoria ambiental: ampliando o alcance. **Revista Gestão Pública e Controle Externo**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 671-704, nov. 2005.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim Rocha. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 157, p. 223-251, jan./mar. 2003.

ROCHA, Marisa Cristina Guimarães. **Crise Ambiental**. Disponível em: <<http://www5.iprj.uerj.br/figuras/CriseAmbiental.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2007.

ROCHA, Marisa Perrone Campos. A questão cidadania na sociedade da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 40-45, jan./abr. 2000.

RODRIGUES, Geísa Maria de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Forense, 2006.

ROMEIRO, Ademar R. Desenvolvimento sustentável e mudança institucional: notas preliminares. **Revista da UFF**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 75-103, 1999.

RONZA, Cristiane. **A política de meio ambiente e as contradições do Estado**: a avaliação de impacto ambiental em São Paulo. 1998. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Unicamp, Campinas, 1998.

ROSA, Maria Cristina. **Conservação da natureza, políticas públicas e reordenamento do espaço**: contribuição no estudo das políticas ambientais no Paraná. 2000. 328 f. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 2000.

SANGLARD, Pedro Elias Erthal; SANTA-RITA, Tânia Guimarães. O Ministério Público e a ciência do (meio) ambiente. **Mundo & Vida**, Niterói, v. 3, n. 2, p.90-99, 2002.

SANTIN, Janaína Rigo. **O poder local e a gestão administrativa participativa**. 2004. 263 f. Tese (Doutorado) - UFPR, Curitiba, 2004.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Direito de propriedade e direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado: colisão de direitos fundamentais? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 147, p. 15-28, jul./set. 2000.

SANTOS, Luís Wagner Mazzaro Almeida. A auditoria de aspectos ambientais nas obras públicas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 7., 2002, Brasília. **Anais...**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. p. 1-14.

SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 158, p. 265-278, abr./jun. 2003.

SANTOS, Vera Lúcia dos; MACHADO, Lucy Marion Calderini Philadelpho. A crise ambiental na sociedade atual: uma crise de percepção. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 2, n. 2, p.81-86, dez. 2004.

SÃO PAULO (ESTADO). Governo do Estado. Casa Civil. **Manual de redação oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo: Casa Civil, 2006.

SCALASSARA, Lecir Maria. Conflitos ambientais: o acesso à justiça e os meios alternativos de solução de conflitos. **Discurso Jurídico**, Campo Mourão, v. 2, n. 2, p. 1-29, 2006.

SCARDUA, Fernando Paiva. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. 238 f. Tese (Doutorado) - UnB, Brasília, 2003.

SHIH, Frank Larrúbia. Direito ambiental: a legislação em defesa dos recursos naturais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 165, p. 177-95, jan./mar. 2005.

SILVA FILHO, Pedro Paulo de Lima e. **Sistema holístico de avaliação de impactos ambientais de projetos industriais**. 2003. 338 f. Tese (Doutorado) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

SILVA, Carlos Tobias da. **Tribunais de Contas: a visão da mídia impressa**. 2006. 143 f. Dissertação (Mestrado) - UnB, Brasília, 2006.

SILVA, Carolina Gomes da. **A ação do Estado no (des)controle ambiental: o conflito entre as condições operacionais e a ampliação das atribuições legais do órgão estadual de meio ambiente de Pernambuco (a trajetória da CPRH)**. 2004. 211 f. Dissertação (Mestrado) - UFPE, Recife, 2004.

SILVA, Fernando Antonio Lyrio. A atuação do Congresso Nacional na área ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 152, p. 303-313, out./dez. 2001.

SILVA, Giselle Miranda Ratton. **Controle da administração pública**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/textos/x/19/00/190/>>. Acesso em: 15 set. 2007.

SILVA, José Carlos Lázaro Filho. Sistema de gestão ambiental aplicado a prefeituras: uma nova possibilidade de gestão pública. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 5., 1999, São Paulo. **Anais...**. São Paulo: Plêiade, 1999. p. 557 - 566.

SILVA, Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. **Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, Manaus, v. 1, n. , p. 1-14, ago./dez. 2003.

SOFFIATI, Arthur. **Da natureza como positividade à natureza como representação**. Disponível em: <http://infolink.com.br/~peco/soff_01.htm>. Acesso em: 15 set. 2007.

SORRENTINO et al. Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. Apreciações sobre o controle externo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 171, p. 259-264, jul./set. 2006.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: HOFMEISTER, Wilhelm. **Os custos da corrupção**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000. p. 7-46.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Entre o técnico e o político: o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o controle financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-2002) e Paulo Maluf (1994-1996)**. 2004. 237 f. Tese (Doutorado) - Puc, Rio de Janeiro, 2004.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Os tribunais de contas e o controle financeiro da administração pública no Brasil**. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo_45.htm>. Acesso em: 15 set. 2007.

VIOLA, Eduardo. BRAZIL in the context of global governance politics and climate change. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 7, n. 1, p. 27-46, jan./jun. 2004.

WESTPHAL, Marcia Faria; ZIGLIO, Erio. Políticas públicas e investimentos: a Intersetorialidade. In: SEIXAS, Sérgio. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999. p. 111-121.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Poder judiciário**: crises, acertos e desacertos. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 1995.

APÊNDICE A – MODELO DE FICHA DE LEITURA

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA		
PALAVRAS-CHAVE		
LOCAL ONDE SE ENCONTRA E RESPECTIVO N° DE CHAMADA		
RESUMO OU IDÉIA GERAL		
NOTAS SOBRE TÓPICOS DE INTERESSE		
ITEM SUPERIOR	DESCRIÇÃO TÓPICO A	ITEM TÓPICO A
<u>Citações:</u> A.1 Comentários pessoais A.2 Comentários pessoais A.3 Comentários pessoais ... A.N-1 Comentários pessoais A.N Comentários pessoais		

APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

B.1 UNIDADES AUTÔNOMAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PERNAMBUCO (PRPE, PRR5 E MPPE)

Local e data:

IDENTIFICAÇÃO

DADOS DA EMPRESA

Empresa/instituição:

Unidade:

Endereço:

Cidade:

Unidade da Federação:

CEP:

DADOS DO RESPONDENTE

Nome:

Cargo:

Função:

Nível escolar (fundamental/médio/superior):

Áreas de graduação:

Pós-graduação (maior título/área acadêmica):

Telefone fixo (código DDD/número):

Telefone celular (código DDD/número):

E-mail principal:

E-mail alternativo:

CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO/EMPRESA

Área de atuação (objeto social):

Quantidade de servidores/funcionários:

Quantidade de entes jurisdicionados:

Quantidade de clientes:

Quantidade de fornecedores:

PERGUNTAS

1. COMO SÃO ELEITOS OS TEMAS E DESENVOLVIDAS AS AÇÕES DO MP? (estratégia, programação, instrumentos, controle, avaliação, etc)
2. O CONTROLE AMBIENTAL EXERCIDO PELOS ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS - (Ibama, Iphan, CPRH, e Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe) - É EFICAZ? SE NÃO, POR QUAL RAZÃO?
3. O QUE ANIMOU O MP A ATUAR NO CONTROLE AMBIENTAL?
4. COMO AVALIA OS RESULTADOS OBTIDOS PELO MP NO CONTROLE AMBIENTAL?
5. A EXEMPLO DE OUTRAS ÁREAS EM QUE ATUAM DE FORMA CONJUNTA OU COMPLEMENTAR (DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, POR EXEMPLO), O CONTROLE AMBIENTAL PODERIA SER TAMBÉM UM TEMA DE INTERESSE COMUM PARA O MP E OS TRIBUNAIS DE CONTAS? CONSIDERA VIÁVEL UMA PARCERIA NESSE CAMPO?
6. TEM ALGUMA RESTRIÇÃO QUANTO AO USO DE SUAS INFORMAÇÕES EM CARÁTER ACADÊMICO?

B.2 – MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (VINCULADO À ESTRUTURA DO TCE-PE)

Local e data:

IDENTIFICAÇÃO

DADOS DA EMPRESA

Empresa/instituição:

Unidade:

Endereço:

Cidade:

Unidade da Federação:

CEP:

DADOS DO RESPONDENTE

Nome:

Cargo:

Função:

Nível escolar (fundamental/médio/superior):

Áreas de graduação:

Pós-graduação (maior título/área acadêmica):

Telefone fixo (código DDD/número):

Telefone celular (código DDD/número):

E-mail principal:

E-mail alternativo:

CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO/EMPRESA

Área de atuação (objeto social):

Quantidade de servidores/funcionários:

Quantidade de entes jurisdicionados:

Quantidade de clientes:

Quantidade de fornecedores:

PERGUNTAS

1. COMO SÃO ELEITOS OS TEMAS E DESENVOLVIDAS AS AÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO (MPCO-PE)? (estratégia, programação, instrumentos, controle, avaliação, etc.)
2. O CONTROLE AMBIENTAL EXERCIDO PELOS ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS - Ibama, Iphan, CPRH e Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe) - É EFICAZ? SE NÃO, POR QUAL RAZÃO?.
3. O QUE JUSTIFICA A ATUAÇÃO DO MP NO CONTROLE AMBIENTAL?
4. A EXPERIÊNCIA DO MP EM CONTROLE INSTITUCIONAL EXTERNO (LATO SENSU) PODE SERVIR DE EXEMPLO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS?
5. A EXEMPLO DE OUTRAS ÁREAS EM QUE ATUAM DE FORMA COMPLEMENTAR OU MESMO CONJUNTA (DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, POR EXEMPLO), O CONTROLE AMBIENTAL PODERIA SER TAMBÉM UM TEMA DE INTERESSE COMUM PARA O MP E OS TRIBUNAIS DE CONTAS? CONSIDERA VIÁVEL UMA PARCERIA NESSE CAMPO?
6. TEM ALGUMA RESTRIÇÃO QUANTO AO USO DE SUAS INFORMAÇÕES EM CARÁTER ACADÊMICO?

APÊNDICE C – APRESENTAÇÃO DO PESQUISADOR



Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente
Área de Concentração: Gestão e Políticas Ambientais



APRESENTAÇÃO

Por meio desta, apresento o Engenheiro Civil WILLAMS BRANDÃO DE FARIAS, aluno deste programa, cujo trabalho acadêmico de dissertação envolve o estudo das experiências de atuação do Ministério Público no controle ambiental.

Por oportuno, esclarecemos que os dados obtidos nessa pesquisa serão utilizados em caráter estritamente acadêmico, assegurando-se ainda que a identificação nominal e a divulgação total ou parcial destas informações só será efetuada mediante autorização, por escrito, dos respondentes.

Recife, 09 de agosto de 2007


Prof.ª. Dr.ª. Marlene Maria da Silva
Coordenadora do Curso

Prof.ª. Dra. Marlene Maria da Silva
Coordenadora do Mestrado em Gestão
e Políticas Ambientais - UFPE

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente
Centro de Filosofia e Ciências Humanas - 6º andar - sala 607
Cidade Universitária - Recife - PE - C.E.P.: 50.670-901
Fone: (81) 2126-.8288 - Fone/Fax: (81) 2126.8287 – E-mail: mgpa@ufpe.br
<http://www.mgpa.ufpe.br>

ANEXO 1 – DECISÃO TC Nº 459/03

6

Diário Oficial do Estado de Pernambuco – Tribunal de Contas

Recife, 6 de maio de 2003

Relatoria, que integra a presente Decisão, em consideração legal à Portaria nº 2219, do Prefeito da Cidade do Recife, publicado no Diário Oficial do Recife em 14 de novembro de 2000, e republicada em 25 de fevereiro de 2001, que aposentou MARIA DO CARMO PEREIRA DE MENDONÇA, matrícula nº 52.605-7, Centro de Custo nº 14032102, Professor Regente 1ª, GM-7, 19900, na Secretaria de Educação, com a fundamentação legal constante na placa portaria, ficando em favor da interessada os proventos mensais proporcionais ao valor de R\$ 492,51 (quatrocentos e noventa e dois reais e cinquenta e um centavos), ressalvadas as melhores posições, como segue:

Vencimento de Professor Regente 1ª, GM-7 em 16/03/00 (Data da Computação) R\$ 244,50
 Gratificação de Anuidade Específica - 10% R\$ 24,45
 Gratificação de Faltas de 0,2 - 50% R\$ 122,25
 Gratificação de Permanência em Sala de Aula - 50% R\$ 122,25
 Gratificação Adicional por Tempo de Serviço - 20% R\$ 102,69
 Salário R\$ 616,14
 Valor proporcional calculado a base de 24/00 R\$ 492,51

Remete-se o Processo à Repartição competente, para cumprimento desta Decisão.

Recife, 29 de abril de 2003.

Conselheiro Fernando Correia - Presidente da 1ª Câmara em exercício.

Autor: Alti Magalhães - Conselheira em exercício.
 Relator: Dr. Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra - Procuradora Geral Adjunta.

PROCESSO T.C. Nº 0200156-0
APOSENTADORIA
INTERESSADO: JOÃO JOSÉ MARIANO
ADVOGADO:
RELATOR: AUDITOR MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA - CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 743/03

EMENTA: Legal a aposentadoria por tempo de serviço de funcionário público, com proventos integrais, de acordo com a legislação vigente.

VISTOS: relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 0200156-0. **ACORDAM:** a unanimidade os Conselheiros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra a presente Decisão, em consideração legal à Portaria DPE nº 082, da Diretoria de Pessoal do Estado, publicada no Diário Oficial do Estado em 8 de janeiro de 2002, que aposentou JOÃO JOSÉ MARIANO, matrícula nº 131.476-9, Auxiliar de Serviços Administrativos Educacionais, Classe I, FSA, lotado na Secretaria de Educação, com a fundamentação legal constante na placa portaria, ficando em favor da interessada os proventos mensais integrais no valor de R\$ 204.416 (duzentos e quatro reais e quarenta e um centavos), ressalvadas as melhores posições, como segue:

Vencimento de Auxiliar de Serviços Administrativos Educacionais, Classe I, FSA, em 08/01/02 R\$ 177,75
 Gratificação Adicional por Tempo de Serviço - 15% R\$ 26,66
 Total R\$ 204,41

Remete-se o Processo à Repartição competente, para cumprimento desta Decisão.

Recife, 29 de abril de 2003.

Conselheiro Fernando Correia - Presidente da 1ª Câmara em exercício.

Autor: Marcos Flávio Tenório de Almeida - Conselheiro em exercício e Relator.
 Autora: Alti Magalhães - Conselheira em exercício.
 Relator: Dr. Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra - Procuradora Geral Adjunta.

PROCESSO T.C. Nº 010262-4
APOSENTADORIA
INTERESSADA: MARIA DO SOCORRO ARAUJO
ADVOGADO:
RELATOR: AUDITOR MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA - CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 744/03

EMENTA: Legal a aposentadoria por tempo de serviço de funcionário público, com proventos integrais, de acordo com a legislação vigente.

VISTOS: relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 010262-4. **ACORDAM:** a unanimidade os Conselheiros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra a presente Decisão, em consideração legal à Portaria DPE nº 919, da Diretoria de Pessoal do Estado, publicada no Diário Oficial do Estado em 02 de junho de 2001, que aposentou MARIA DO SOCORRO ARAUJO, matrícula nº 117.507-6, Agente de Saúde NMS-1, lotada na Secretaria de Saúde, com a fundamentação legal constante na placa portaria, ficando em favor da interessada os proventos mensais integrais no valor de R\$ 235.360 (duzentos e trinta e cinco mil e trezentos e sessenta reais e sessenta centavos), ressalvadas as melhores posições, como segue:

Vencimento de Agente de Saúde NMS-1, em 24/01/02 R\$ 235,72
 Gratificação Adicional por Tempo de Serviço - 15% R\$ 35,36
 Gratificação pelo Exercício de Magistério - 50% R\$ 127,86
 Total R\$ 400,94

Remete-se o Processo à Repartição competente, para cumprimento desta Decisão.

em 02/06/03 R\$ 168,13
 Gratificação Adicional por Tempo de Serviço-40% R\$ 67,26
 Total R\$ 235,36

Remete-se o Processo à Repartição competente, para cumprimento desta Decisão.

Recife, 29 de abril de 2003.

Conselheiro Fernando Correia - Presidente da 1ª Câmara em exercício.

Autor: Marcos Flávio Tenório de Almeida - Conselheiro em exercício e Relator.
 Autora: Alti Magalhães - Conselheira em exercício.
 Relator: Dr. Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra - Procuradora Geral Adjunta.

PROCESSO T.C. Nº 020064-3
TRANSFERÊNCIA PARA RESERVA REMUNERADA
INTERESSADO: CARLOS WILSON CAVALCANTI DA SILVA
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 745/03

EMENTA: Legal a transferência para a reserva remunerada de policial militar, com proventos integrais, de acordo com a legislação vigente.

VISTOS: relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 020064-3. **ACORDAM:** a unanimidade os Conselheiros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto da Relatora, que integra a presente Decisão, em consideração legal à Portaria DPE nº 2501, da Diretoria de Pessoal do Estado, publicada no Diário Oficial do Estado em 10 de dezembro de 2000, que transferiu, a pedido para a reserva remunerada, o 2º Sargento PM CARLOS WILSON CAVALCANTI DA SILVA, matrícula nº 10.811-2, com a fundamentação legal constante na placa portaria, reanexados os seus efeitos a 14 de junho de 2001, ficando em favor da interessada os proventos mensais integrais com base no soldo de 2º Sargento PM, no valor de R\$ 1.292.221 (um milhão e novecentos e trinta e dois mil e dois centavos), ressalvadas as melhores posições, como segue:

Soldo de 2º Sargento PM, em 10/06/01 R\$ 336,99
 Gratificação de Capacitação Profissional R\$ 30,36
 Gratificação de Representação pelo mesmo nível hierárquico R\$ 67,40
 Gratificação de Representação pelo mesmo nível hierárquico encargo de posto/procedência R\$ 44,44
 Gratificação de Moradia R\$ 67,40
 Gratificação de Exercício R\$ 67,40
 Gratificação Adicional por Tempo de Serviço-20% R\$ 120,00
 Gratificação Adicional por Tempo de Serviço acumulada após a EC nº 19/98-9% R\$ 16,95
 Gratificação de Incentivo R\$ 60,78
 Total R\$ 1.202,22

Remete-se o Processo à Repartição competente, para cumprimento desta Decisão.

Recife, 29 de abril de 2003.

Conselheiro Fernando Correia - Presidente da 1ª Câmara em exercício.

Autora: Alti Magalhães - Conselheira em exercício.
 Relator: Dr. Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra - Procuradora Geral Adjunta.

PROCESSO T.C. Nº 020024-0
APOSENTADORIA
INTERESSADA: ELISABETE OLIVEIRA DA SILVA
ADVOGADO:
RELATOR: AUDITOR ALDA MAGALHÃES, CONSELHEIRA EM EXERCÍCIO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 746/03

EMENTA: Legal a aposentadoria, por invalidez, de funcionário público, com proventos integrais, de acordo com a legislação vigente.

VISTOS: relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 020024-0. **ACORDAM:** a unanimidade os Conselheiros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto da Relatora, que integra a presente Decisão, em consideração legal à Portaria DPE nº 183, da Diretoria de Pessoal do Estado, publicada no Diário Oficial do Estado em 24 de janeiro de 2002, que aposentou ELISABETE OLIVEIRA DA SILVA, matrícula nº 131.358-4, Professor I, Classe IV, FSA, criada na Secretaria de Educação, com a fundamentação legal constante na placa portaria, ficando em favor da interessada os proventos mensais integrais no valor de R\$ 491,34 (quatrocentos e noventa e um reais e trinta e quatro centavos), ressalvadas as melhores posições, como segue:

Vencimento de Professor I, Classe IV, FSA, em 24/01/02 R\$ 255,72
 Gratificação Adicional por Tempo de Serviço - 15% R\$ 38,36
 Gratificação pelo Exercício de Magistério - 50% R\$ 127,86
 Total R\$ 421,94

Remete-se o Processo à Repartição competente, para cumprimento desta Decisão.

Recife, 29 de abril de 2003.

Conselheiro Fernando Correia - Presidente da 1ª Câmara em exercício.

Autora: Alti Magalhães - Conselheira em exercício e Relatora.
 Autor: Carlos Barbosa Pimentel - Conselheiro em exercício.
 Relator: Dr. Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra - Procuradora Geral Adjunta.

PROCESSO T.C. Nº 020054-3
APOSENTADORIA
INTERESSADO: ROGÉRIO VESPUCCI MARQUES DE ALMEIDA
ADVOGADO:
RELATOR: ALDA MAGALHÃES, CONSELHEIRA EM EXERCÍCIO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 747/03

EMENTA: Legal a aposentadoria, por invalidez, de funcionário público, com proventos integrais, de acordo com a legislação vigente.

VISTOS: relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 020054-3. **ACORDAM:** a unanimidade os Conselheiros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto da Relatora, que integra a presente Decisão, em consideração legal à Portaria nº 175, da Diretoria de Recursos Humanos da Fundação de Saúde Amílcar de Medeiros - FUSAM, publicada no Diário Oficial do Estado em 20 de novembro de 2000, que aposentou ROGÉRIO VESPUCCI MARQUES DE ALMEIDA, matrícula nº 5279-0 FUSAM, Médico Oftalmologista, SM-1, com a fundamentação legal constante na placa portaria, ficando em favor da interessada os proventos mensais integrais no valor de R\$ 659,85 (seiscentos e cinquenta e nove reais e oitenta e cinco centavos), ressalvadas as melhores posições, como segue:

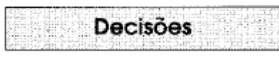
Vencimento de Médico Oftalmologista, SM-1, em 20/11/00 R\$ 523,69
 Gratificação Adicional por Tempo de Serviço - 5% R\$ 31,49
 Gratificação de Representação e Provisão - 20% R\$ 104,74
 Total R\$ 659,85

Remete-se o Processo à Repartição competente, para cumprimento desta Decisão.

Recife, 29 de abril de 2003.

Conselheiro Fernando Correia - Presidente da 1ª Câmara em exercício.

Autor: Alti Magalhães - Conselheira em exercício e Relatora.
 Conselheira Teresa Duere.
 Relator: Dr. Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra - Procuradora Geral Adjunta.



PROCESSO(S) T.C. Nº(S) 010298-2
AUDITORIA ESPECIAL
INTERESSADO(S): COMPANHIA PERNAMBUCANA DE SANEAMENTO-COMPSA
ADVOGADO(S):
RELATOR(A): AUDITOR ALDA MAGALHÃES, CONSELHEIRA EM EXERCÍCIO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 649/03

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado a unanimidade em sessão ordinária realizada no dia 08 de abril de 2003.

CONSIDERANDO o Relatório de fls. 01 a 14, a defesa do interessado, as fls. 40 e 51, e Apreciação de Defesa, de fls. 73 a 82.

CONSIDERANDO o interesse público envolvido na realização das obras sob exame.

Julgou REGULAR, COM RESSALVAS, o objeto da auditoria especial realizada na Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPSA, quantos ao Orçamento de Despesas, Sr. Gustavo da Mata Pimentel Sampaio.

Por fim, que o atual Presidente da Companhia observe os aspectos legais necessários ao funcionamento em áreas em obras.

PROCESSO(S) T.C. Nº(S) 020197-6
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE SUBVENÇÃO SOCIAL ENCAMINHADA PELO FUNDO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE
INTERESSADO(S): CENTRO DE ATIVIDADES SOCIAIS, CULTURAIS, ESPORTIVAS ALMCC
ADVOGADO(S):
RELATOR(A): AUDITOR ALDA MAGALHÃES, CONSELHEIRA EM EXERCÍCIO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 648/03

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado a unanimidade em sessão ordinária realizada no dia 08 de abril de 2003.

CONSIDERANDO o Relatório Preliminar do Auditor, de fls. 01, 02, 95 a 99.

CONSIDERANDO que devidamente nomeado por AR e RD do OAB, o interessado não apresentou defesa.

Julgou IRRREGULAR a presente prestação de contas, determinando que o responsável, Sr. RENEDEU GUEDES DA SILVA, restitua ao erário municipal a importância de R\$ 1.712,00, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta Decisão, encaminhando para o Juiz de Direito do Juízo da 1ª Vara da Justiça da Cidade do Recife, o não fazendo, que o Conselho do Distrito seja enviado à Secretaria de Assuntos Jurídicos e Assinados da Prefeitura da Cidade do Recife, para as providências cabíveis.

PROCESSO(S) T.C. Nº(S) 020287-2
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PALMAREJO EXERCÍCIO DE 2002
INTERESSADO(S): SR. RICARDO LUIS PESSOA RESENDE
ADVOGADO(S):
RELATOR(A): CONSELHEIRA TERESA DUERE
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 648/03

CONSIDERANDO o excesso de remuneração paga ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, no montante de R\$ 8.768,65.

CONSIDERANDO que não houve a prestação de contas de subornos recebidos e o não fazendo a compra de material de consumo no montante de R\$ 5.255,00.

CONSIDERANDO que foram recebidos despesas com despesas em caráter de empréstimo de R\$ 11.611,40.

CONSIDERANDO a realização de despesas indevidas com recursos do FUNDEF, no montante de R\$ 8.229,44.

CONSIDERANDO o Relatório Preliminar nº 324/02, da Auditoria Geral, de fls. 10/01.

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 76, 78, inciso II, VIII, parágrafo 3º, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal e artigo 17, inciso II, inciso III e IV, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado a unanimidade em sessão ordinária realizada no dia 08 de abril de 2003.

Julgou IRRREGULAR as contas do Ordenador de Despesas, Sr. Ricardo Luis Pessoa Resende, encaminhando que restitua aos cofres municipais a quantia de R\$ 25.439,26, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado da presente Decisão, devendo o Juiz de Direito do Juízo de Recurso enviar a esta Tribuna para a baixa do débito, e, não fazendo, que seja enviada Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá preservar o débito na Divisão Ativa e proceder a sua execução sob pena de responsabilidade.

Se, também, aplicar ao Ordenador de Despesas, Sr. Ricardo Luis Pessoa Resende, uma multa no valor de R\$ 2.000,00, no prazo do artigo 52 da Lei nº 10.651/91, alterada pela Lei nº 11.510/96, que deve ser recolhida ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Recuperação Técnico do Tribunal, através da conta corrente nº 9.300.322, Banco CCB - SANDEPE, Agência nº 1016, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta Decisão.

E ainda, que o atual gestor responda a conta do FUNDEF do valor de R\$ 8.229,44, desonando o empréstimo das verbas do Fundo.

Por fim, que o atual gestor responda a conta do FUNDEF do valor de R\$ 11.611,40, que é devido no sentido da Companhia de Saneamento de Pernambuco, em virtude dos resultados das inspeções e auditorias realizadas, para que sejam tomadas medidas saneadoras das impropriedades e fatos identificados, de modo a não se repetir em exercícios futuros, que sejam adotadas pela Prefeitura Municipal de Palmarejo as seguintes recomendações:

1. Aterrar para a aplicação de, no mínimo, 25% da Receita de Impostos em Educação;
2. Aterrar para a aplicação de 60% (sessenta por cento) dos recursos a que se refere o artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental;
3. Aterrar para os cálculos de remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito;
4. Acompanhar as despesas em ações e serviços públicos de saúde com fins de aplicar os recursos recomendados;
5. Estipular fluxo de caixa para as prestações de contas de despesas, evitando empilhar sem data financeira;
6. Aterrar para os documentos enviados na prestação de contas anual conforme disposto nas Resoluções TC nºs 01/02, 03/02 e 04/02;
7. Implementar o controle de seu patrimônio elaborando mapa de controle e acompanhamento de construtivo de sua folha de vendas, indicando a qui contagem aritmética a cada negociação;
8. Processar as despesas com aquisição de materiais em conformidade com as Decisões TC nºs 229/02, 860/02, 102/03, 104/03, 36/04 e 127/02;
9. Estipular e cobrir o IRPF dos prestadores de serviços;
10. Exigir um maior rigor na prestação de contas de subornos individuais e de casais;
11. Obedecer à restrição legal de não conceder mais de um aumento individual, num mesmo exercício de 05 (cinco) e um mesmo exercício;
12. Obedecer à restrição legal de não conceder mais de um aumento individual a servidores em "licença".



Página do Diário Oficial emitida pela Companhia Editora de Pernambuco - CEPE. CNPJ: 10.921.252/0001-07
 A CEPE atesta a autenticidade do presente documento na data de 17/05/2005
 NÚMERO DO PROTOCOLO: A79307282638 - data: 17/05/2005
 URL: http://www.cepe.com.br/ - Série do certificado digital: 16564949780878107944588834000440575623

ANEXO 2 – DECISÃO TC Nº 1.607/05

16

Diário Oficial do Estado de Pernambuco – Tribunal de Contas

Recife, 29 de novembro de 2005

RELATOR: AUDITOR RUY RICARDO WEYER HARTEN JÚNIOR, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO
ORÇÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 1573/05

Deitou a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, a unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 06 de novembro de 2005.
CONSIDERANDO que não foi realizada a prestação de contas da aplicação dos recursos públicos, no valor de R\$ 22.500,00, de acordo com o que determinam os artigos 70 da Constituição Federal, 173 do Código de Administração Financeira (Lei nº 7.741/78) e da Cláusula Sexta e seu Parágrafo Único do Convênio;
CONSIDERANDO que, no processo sob análise, não há comprovação da correta aplicação dos recursos fornecidos à Associação para a execução da obra constante do suproeto;
CONSIDERANDO a responsabilidade solidária do PRORURAL, na sua conduta omissiva, visto que lhe cabia fiscalizar a execução das obras, quando da vigência do convênio, e que assim não procedeu;
CONSIDERANDO, ainda, o dever cabível ao PRORURAL, de instaurar a Tomada de Contas Especial, de acordo com o disposto nos artigos 71, Inciso I, VI e XI, da Constituição Federal, artigos 29, parágrafos 1º e 2º, 30, Incisos II, VIII, IX e X, e artigo 31, Parágrafo Único da Constituição do Estado, e, ainda, o caput do artigo 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;
Determina a Coordenação do PRORURAL, que, diante da omissão do seu dever de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos pela Associação Comunitária dos Pequenos Agricultores do Assentamento Zumbi dos Palmares e, diante do não-envio da prestação de contas no prazo legal, proceda à instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis (deverá ser informado endereço completo dos responsáveis bem como prova documental de que eles tiveram ciência dos fatos que lhes estão sendo imputados) e quantificação do dano, sob pena da responsabilidade solidária da autoridade administrativa competente, devendo a conclusão dos trabalhos ser remetida a este Tribunal no prazo de que trata o artigo 36, § 2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

PROCESSO T.C. Nº 0550066-9
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALGÃO (EXERCÍCIO DE 2004)
INTERESSADO: SR. FRANCISCO DE ASSIS FERREIRA DA COSTA
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO ROMÉU DA FONTE
ORÇÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 1595/05

CONSIDERANDO que a defesa apresentou argumentos e documentos capazes de elidir parte das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria;
CONSIDERANDO que a irregularidade remanescente é incapaz de macular a presente prestação de contas;
CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, Inciso II, o c o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, Inciso I, o c o artigo 61, § 2º e 73, Inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

DECIDIU a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, a unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 10 de novembro de 2005,

Julgar REGulares, com ressalvas, as contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Salgão, referentes ao exercício financeiro de 2004.
Ainda, aplicar ao Ordenador de Despesas, Sr. Francisco de Assis Ferreira da Costa, uma multa no valor de R\$ 1.400,00, que deverá ser recolhida ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Recuperação Técnico do Tribunal, através da conta corrente nº 9.500.322, Banco 024 - BANDEPA, Agência nº 1016, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta Decisão.
Por fim, determinar que o atual Presidente daquele Poder atente para as seguintes recomendações, sob pena de incorrer nas penalidades do artigo 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004:
Observar o disposto no artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00;
Providenciar o controle sobre os bens móveis e imóveis, em conformidade com o disposto nos artigos 94 e 95 da Lei Federal nº 4.320/64.

PROCESSO T.C. Nº 0501283-6
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO NÚCLEO DE APOIO ADMINISTRATIVO DA MATA NORTE – UNIDADE GESTORA 150104 - SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO (EXERCÍCIO DE 2004)
INTERESSADOS: SRS. ADONIAS EVANGELISTA DO NASCIMENTO, ANTÔNIO FILHO NETO E MARILENE MACIEL MARQUES
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM DOS SANTOS
ORÇÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 1591/05

Deitou a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, a unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 10 de novembro de 2005.

CONSIDERANDO que não foram observadas falhas nas contas analisadas;
CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, Inciso II, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, Inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Julgar REGulares as presentes contas, dando, em consequência, quitação aos responsáveis.

PROCESSO T.C. Nº 0590023-2
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DA PREFEITURA DE CALÇADO (EXERCÍCIO DE 2004)
INTERESSADO: SR. EXPEDITO VANILDO DE SOUZA SILVA
ADVOGADO:

RELATOR: AUDITOR ALDA MAGALHÃES, CONSELHEIRA EM EXERCÍCIO
ORÇÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 1592/05

Deitou a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, a unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 10 de novembro de 2005.
CONSIDERANDO a presença de irregularidades meramente formais apontadas no Relatório de Auditoria;
CONSIDERANDO o que dispõe o artigo 59, Inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004;
Julgar REGulares, com ressalvas, as presentes contas, quitando-se, em consequência, o Ordenador de Despesas, Sr. EXPEDITO VANILDO DE SOUZA SILVA.
Ainda, determinar ao atual responsável por aquele Fundo que adote as seguintes medidas:
a) Manter os controles necessários sobre os bens patrimoniais adquiridos com recursos do Fundo, com escrituração do Livro de Registro de Bens Móveis próprio;
b) Realizar, anualmente, inventário dos bens móveis e imóveis adquiridos com recursos do Fundo, como determina a Lei nº 272/94;
c) Controlar a movimentação dos bens móveis, adquiridos com recursos do Fundo, a fim de saber, com exatidão, a localização de cada bem móvel;
d) Manter atualizados termos de responsabilidade pelo setor que detém a guarda dos bens, contendo, no mínimo, a descrição do bem, código de tombamento, localização e declaração do servidor responsável pela guarda.

PROCESSO T.C. Nº 0403721-2
AUDITORIA ESPECIAL
INTERESSADA: AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS-CPRH
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO ROMÉU DA FONTE
ORÇÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 1596/05

Deitou a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, a unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 10 de novembro de 2005.
CONSIDERANDO que o escopo desta Auditoria Especial é apenas a análise do procedimento licitatório realizado;
CONSIDERANDO que o Relatório de Auditoria entendeu pela regularidade da dispensa de licitação;
CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, Inciso II, o c o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, Inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado),
Julgar REGULAR a documentação analisada na presente Auditoria Especial.
Ainda, determinar, por medida profilática, que cópia desta Decisão seja encaminhada ao Processo TC nº 0501048-2.

PROCESSO T.C. Nº 0304071-9
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE VERBA DO SISTEMA DE INCENTIVO À CULTURA DA SECRETARIA DE CULTURA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
INTERESSADO: SR. EDSON OLIVEIRA COUTINHO FILHO
ADVOGADO:
RELATOR: AUDITOR RICARDO JOSÉ RIOS PEREIRA,
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO
ORÇÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 1597/05

Deitou a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, a unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 10 de novembro de 2005.
CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, Incisos II, VI, VIII, § 2º, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, Inciso I, letras "a" e "c", da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;
Julgar IRREGULAR a prestação de contas do Projeto Cultural do Sistema de Incentivo à Cultura do Estado de Pernambuco, nº 1014/00 – "UR 5 na Rua – São João 2007", determinando que o responsável, SR. EDSON OLIVEIRA COUTINHO FILHO, restitua aos cofres estaduais o valor de R\$ 46.213,16, acrescido da atualização monetária e dos juros de mora devidos, contados a partir das respectivas datas, abaixo relacionadas, até o dia do efetivo pagamento, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação para atualização dos créditos da Fazenda Pública Estadual, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado da presente Decisão, encaminhando cópia da Guia de Recolhimento a esta Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que Certidão do Débito seja enviada à Procuradoria Geral do Estado, para as medidas cabíveis.

Data	Valor
18/10/2000	15.530,00
20/12/2000	15.530,00
16/01/2001	6.500,00
16/01/2001	8.653,16
Total	46.213,16

PROCESSO T.C. Nº 0504597-6
DESTAQUE
INTERESSADA: COMPANHIA PERNAMBUCANA DE SANEAMENTO-COMPSA
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO
ORÇÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO
DECISÃO T.C. Nº 1607/05

Deitou o Tribunal de Contas do Estado, a unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 16 de novembro de 2005.

CONSIDERANDO que a Resolução CONAMA Nº 237/97, em seu artigo 3º, parágrafo único, restringe-se apenas aos casos em que a Resolução Nº 001/86 não fixa a exigência do EIA/RIMA e que

compertar ao órgão ambiental definir, então, quais estudos se farão necessários ao exame da viabilidade do projeto;
CONSIDERANDO que, para as hipóteses de licenciamento ambiental de atividades listadas no artigo 2º da Resolução CONAMA Nº 001/86, a prévia elaboração e aprovação do estudo de impacto ambiental são imprescindíveis, sem possibilidade de dispensa pelo órgão ambiental;
CONSIDERANDO que o meio ambiente faz parte do patrimônio público, devendo o Estado protegê-lo e combater a poluição em todas as suas formas (Constituição Federal, Artigo 23, inciso VII);
CONSIDERANDO que o Projeto Básico – requisito indispensável para a licitação pública – deve assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental dos empreendimentos públicos (Lei nº 8666/93, Artigos 6º IX, 7º I e 12 VII);
CONSIDERANDO que o licenciamento ambiental prevê e condiz para a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de grave potencial de degradação ambiental (Resolução CONAMA Nº 237/97, Artigo 2º);
CONSIDERANDO o Relatório Preliminar, às fls. 08 a 11 dos autos;
CONSIDERANDO que os termos oferecidos pela defesa, às fls. 24 a 55 dos autos, não elidiram as irregularidades apontadas;
CONSIDERANDO que a instauração do Processo de Destaque tem como objetivo a avaliação da possível adoção de medidas cautelares e a representação à autoridade competente, nos casos em que é necessária uma atuação preventiva e/ou suspensiva de atos de grave potencial lesivo ao Estado, nos termos do artigo 2º da Resolução TC nº 020/2004;
CONSIDERANDO o artigo 41 da Lei Orgânica deste Tribunal – nº 12.600/04, o c o artigo 5º, Inciso II, "a", da Resolução nº TC 020/2004;
Pela suspensão da homologação do processo licitatório até que sejam corrigidos os problemas encontrados no licenciamento ambiental na obra de construção da Barragem de Morangozinho e realizados os estudos que demonstrem a sua viabilidade ambiental. Ainda, determinar que seja instaurado um processo de Auditoria Especial na Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH, para que se apurem as razões do referido órgão autorizar a instalação da obra sem os devidos estudos ambientais.

PROCESSO T.C. Nº 0403481-8
AUDITORIA ESPECIAL
INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE AMARAJI
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM DOS SANTOS
ORÇÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 1609/05

Deitou a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, a unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 21 de novembro de 2005.
CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria não são suficientes para ensejar o julgamento irregular das presentes contas;
CONSIDERANDO que o Relatório de Auditoria concluiu que não foi detectado prejuízo ao Fundo, tampouco ao corpo docente do ensino fundamental;
CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, Inciso II, o c o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, Inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),
Declarar a documentação analisada objeto da presente auditoria especial realizada na Prefeitura Municipal de Amaraji. Ainda, recomendar a exclusão das Sras. Cláudia Simone Cavalcanti dos Santos e Ednah dos Santos Meira da folha de pagamento do FUNDEF.

Ata

ATA DA 62ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA NO DIA 05 DE SETEMBRO DE 2005.

Aos cinco dias do mês de setembro do ano de dois mil e cinco, às onze horas, no Auditório do edifício-sede, situado na rua da Aurora número oitocentos e oitenta e cinco, nesta cidade do Recife, reuniu-se em sessão ordinária a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sob a presidência do Conselheiro Valdeir Fernandes Pascoal. Presentes os Conselheiros Severino Otávio Raposo e Teresa Duere e a Subprocuradora Geral doutora Maria Nilda da Silva. Iniciados os trabalhos, foi lida a ata da sessão anterior, a qual foi aprovada a unanimidade. Antes da ordem do dia, o Conselheiro Presidente solicitou a necessidade da republicação dos Acórdãos T.C. números setecentos e trinta e dois, dois mil duzentos e quarenta, ambos barra dois mil e cinco, de interesse, respectivamente, de CLEONICE JOSÉ VICENTE DOS SANTOS e VALDIO FIGUEIROA, por haverem saído com incorreções. O pedido foi deferido pelo Plenário. Ainda antes da ordem do dia, a Conselheira Teresa Duere devolveu ao Conselheiro Severino Otávio Raposo o Processo T.C. número três mil novecentos e oitenta e seis-barra dois mil e três, referente à prestação de contas de verba do Sistema de Incentivo à Cultura, de responsabilidade do senhor WILDE PORTELA, o qual havia pedido vista na sessão ordinária da Segunda Câmara do dia vinte e nove de agosto do corrente ano. Com a palavra, o Conselheiro Severino Otávio Raposo relatou o Processo T.C. número quinhentos e noventa e quatro-barra dois mil e cinco, referente a ato de pessoal realizado pela DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO, tendo a Segunda Câmara, a unanimidade, decidido pela legalidade dos atos constantes no presente processo. Continuando, relatou o Processo T.C. número três mil novecentos e oitenta e cinco-barra dois mil e três, referente a prestação de contas de verba do Sistema de Incentivo à Cultura, de responsabilidade do senhor WILDE PORTELA, tendo a Segunda Câmara, a unanimidade, julgado

irregulares as auditas contas. Em seguida, relatou os Processos T.C. números três mil duzentos e trinta e seis-barra dois mil e cinco, e três mil duzentos e trinta e sete-barra dois mil e seiscentos e cinquenta e quatro-barra dois mil duzentos e vinte e um-barra dois mil e cinco, referentes a pensões previdenciárias concedidas, respectivamente, a MARIA DO SOCORRO NASCIMENTO beneficiária de JOÃO RAMOS DO NASCIMENTO, a LUCIANO JOSÉ BASTO DE MELO beneficiário de MARTHA MARIA VAZ DE OLIVEIRA MELO, a MILENA MARQUES JOCOSKI, LUCAS EDUARDO MARQUES JOCOSKI, WALTER DE CAMARGO JOCOSKI JÚNIOR beneficiários de WALTER DE CAMARGO JOCOSKI, a CLEONICE DA SILVA SOARES, CLAUDEINIR DA SILVA SOARES beneficiários de IRACI DA SILVA SOARES, a Segunda Câmara, a unanimidade, julgou legais as concessões. Finalizando, relatou os Processos T.C. números três mil seiscientos e sessenta e três-barra dois mil e quatrocentos e trinta e sete-barra dois mil e cinco, dois mil oitocentos e noventa e sete-barra dois mil e cinco, três mil quinhentos e quatorze-barra dois mil e três, de interesse, respectivamente, de MARIA ANITA MONTEIRO, MARIA DAS DORES DA COSTA RODRIGUES, LENI CARMO BEZERRA DA SILVA, MARIA DE FATIMA DA SILVA, SEVERINO TIBURCIO DA SILVA FILHO, RITA DE SOUSA MELO e JOSÉ PÁVÃO MATTOS, sendo as concessões, a unanimidade, consideradas legais. Com a palavra, a Conselheira Teresa Duere relatou o Processo T.C. número quatro mil cento e trinta e seis-barra dois mil e quatro, relativo a atos de pessoal realizados pela PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMUTANGA, tendo a Segunda Câmara, a unanimidade, decidido pela legalidade dos atos constantes no presente processo. Prosseguindo, relatou os Processos T.C. números mil cento e cinquenta e dois-barra dois mil e cinco, e mil cento e quarenta e quatro-barra dois mil e cinco, referentes a prestações de contas, respectivamente, do FUNDO ESPECIAL DE SUCUMBÊNCIA PROCESSUAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO e do FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DE BOM CONSELHO, ambos da Prefeitura, a exercício financeiro de dois mil e quatro. A Segunda Câmara, a unanimidade, julgou regulares, com ressalvas, as auditas contas. Continuando, relatou o Processo T.C. número dois mil duzentos e cinco-barra dois mil e cinco, referente a pensão previdenciária concedida a NAIR MARIA FIGUEIREDO DE LÊAO beneficiária de EDALBA FIGUEIREDO DE LÊAO, sendo a concessão, a unanimidade, considerada legal. Finalizando, relatou os Processos T.C. números mil seiscientos e quarenta e cinco-barra dois mil e cinco, e mil seiscientos e quarenta e cinco-barra dois mil e cinco, referentes a prestações de contas, respectivamente, de LUIZ CARLOS DE LIMA, MAURO PEDROSA PEIXOTO, HILTON FERREIRA DE SOUZA, MANOEL COSMO DE OLIVEIRA, SÔNIA MARIA DE LIMA e LUIZ CARLOS DE LIMA DE ASSIS LEITE, sendo as concessões, a unanimidade, consideradas legais. Com a palavra, o Conselheiro Valdeir Fernandes Pascoal relatou o Processo T.C. número dois mil duzentos e vinte e oito-barra dois mil e cinco, referente à prestação de contas do PERPART – Pernambuco Participação e Investimentos Socioeconômicos, relativa ao exercício financeiro de dois mil, tendo a Segunda Câmara, a unanimidade, julgando regulares, com ressalvas, as auditas contas. Continuando, relatou o Processo T.C. número quatro mil trezentos e oitenta e sete-barra dois mil e cinco, referente a auditoria especial realizada na PREFEITURA MUNICIPAL DE BEZERRAS. Após a discussão do relatório, o Conselheiro Presidente nos termos do Regulamento interno desta Corte, concedeu a palavra ao advogado Edmilson Faramés de Magalhães Filho para proferir, no tempo regulamentar, a defesa oral. Encerrada a discussão do relatório, o Conselheiro Presidente, solicitou a exclusão do presente processo, sendo o pedido deferido pelo Plenário. Prosseguindo, relatou o Processo T.C. número seiscientos e seis-barra dois mil e quatro, relativo a prestação de contas da PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO JARDIM, referente ao exercício financeiro de dois mil e um. A Segunda Câmara, a unanimidade, recomendou a aprovação, com ressalvas, da mencionada prestação de contas e julgou regulares, com ressalvas, as contas do Ordenador de Despesas. Em seguida, relatou o Processo T.C. número seiscientos e um-barra dois mil e quatro e seis, relativo a prestação de contas do FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BIMIMIR, referente ao exercício financeiro de dois mil e três, sendo as auditas contas, a unanimidade, julgadas irregulares. Continuando, relatou o Processo T.C. número vinte e oito-barra dois mil e cinco, relativo a prestação de contas de subvenção social encaminhada pela PREFEITURA MUNICIPAL DE TRINDEADE. A Segunda Câmara, a unanimidade, julgou regulares, com ressalvas, as auditas contas. Prosseguindo, relatou o Processo T.C. número vinte e oito-barra dois mil e cinco, referente a uma denúncia formulada pelos senhores ANTÔNIO FERREIRA CAVALCANTI e JOSÉ PEREIRA DE LIMA, Vereadores da Câmara Municipal de Flores, contra o senhor ARNALDO PEDRO DA SILVA, Prefeito, a época, do citado município, relativa a irregularidades praticadas no exercício financeiro de dois mil e quatro. A Segunda Câmara, a unanimidade, julgou procedente, em parte, a presente denúncia. Em seguida, relatou o Processo T.C. número cinco mil e um-barra dois mil e quatro, referente a prestação de contas da MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE JATOBÁ, relativa ao exercício financeiro de dois mil e quatro, tendo a Segunda Câmara, a unanimidade, julgando regulares, com ressalvas, as auditas contas. Finalizando, relatou o Processo T.C. número quatro mil trezentos e um-barra dois mil e nove, relativo a auditoria especial realizada na CEAGEPE – Companhia de Abastecimento e de Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco. A Segunda Câmara, a unanimidade, julgou regulares, com ressalvas, as mencionadas contas. Nada mais havendo a tratar, o Conselheiro Presidente deu por encerrada a sessão. E, para constar, eu, Maria Aparecida Reis, Secretária da Sessão, lavrei a presente ata, que vai subscrita pelo Senhor Presidente e demais membros desta Câmara. Assinados: o Tribunal de Contas, em 05 de setembro de 2005. Assinados: Valdeir Fernandes Pascoal, Teresa Duere, Luiz Arcoverde Cavalcanti Filho. Pls presentes: Doutor Gilmar Severino de Lima-Subprocurador Geral.

