

## Orçamento público ambiental: funções econômicas, estrutura e riscos

### Caio Gama Mascarenhas

Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2020). Extensão universitária pela Universitat Innsbruck, Innsbruck, Áustria (2020). Integrante do grupo de pesquisa Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul.

**Resumo:** O objetivo deste texto é fazer uma breve reflexão sobre a proteção do meio ambiente por meio do orçamento público. Notadamente, o método de abordagem das normas de finanças públicas voltadas à proteção do meio ambiente será a análise de algumas atividades financeiras do estado durante o ciclo orçamentário. Seguindo essa lógica, as seguintes questões serão enfrentadas: O que geralmente é discutido sobre as finanças públicas ambientais no momento que antecede a sanção presidencial da lei orçamentária? Quais são as receitas públicas ambientais? Quais técnicas financeiras são utilizadas para os gastos públicos ambientais? Como são realizadas as despesas? Por último, por que as políticas públicas ambientais são inefetivas? Em relação ao último problema de pesquisa, o trabalho trata brevemente de três hipóteses que explicariam a inefetividade das

políticas de gestão ambiental: problemas de governança pública, captura do regulador e preterição da agenda ambiental. A pesquisa é teórica, com amparo na análise documental e do método dedutivo.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Fundo Amazônia. Fundo Clima. ICMS Ecológico. Governança pública.

**Sumário:** Introdução – **1** Noções gerais sobre orçamento público e meio ambiente – **2** As funções econômicas do orçamento público ambiental – **3** Receitas públicas ambientais – **4** Fontes, fundos e outras técnicas de organização entre receita e despesas – **5** Fundos ambientais – **6** ICMS ecológico – **7** Despesas públicas ambientais e sua execução orçamentária – **8** Controle e avaliação: por que as políticas públicas ambientais são inefetivas? – Conclusão – Referências

### Introdução

Com o advento do Estado Democrático Socioambiental de Direito, as normas de direito público passaram a dar atenção especial à proteção ambiental. No caso do presente trabalho, dar-se-á especial atenção aos instrumentos de finanças públicas voltadas à proteção do meio ambiente, suas virtudes e suas dificuldades práticas. O principal instrumento é claramente o orçamento público. Nas palavras do então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, “abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país do que a lei orçamentária anual, porque a que mais influencia o destino da coletividade” (STF, ADI nº 4048-MC/DF).

Sem qualquer pretensão de esgotar um assunto amplo como o ora analisado, visa-se fazer uma breve reflexão sobre a proteção do meio ambiente por meio do orçamento público. Notadamente, o método de abordagem das normas de finanças públicas voltadas à proteção do meio ambiente será a análise de algumas atividades financeiras do estado durante as fases no ciclo orçamentário. Em outras palavras, as finanças públicas ambientais serão brevemente analisadas conforme as seguintes etapas: (i) elaboração e apreciação do orçamento ambiental;

(ii) suas funções econômicas; (iii) suas receitas públicas; (iv) suas técnicas de organização entre receitas e despesas; (v) sua execução de despesas e acompanhamento; (iv) seu controle e avaliação de efetividade.

Seguindo essa lógica, as seguintes questões serão enfrentadas: O que geralmente é discutido sobre as finanças públicas ambientais no momento que antecede a sanção presidencial da lei orçamentária? Quais são as receitas públicas ambientais? Quais técnicas financeiras são utilizadas para os gastos públicos ambientais? Qual é o perfil das despesas? Por último, por que as políticas públicas ambientais são inefetivas?

Em relação ao último problema de pesquisa, este trabalho trata brevemente de três hipóteses que explicariam a inefetividade das políticas de gestão ambiental: problemas de governança pública, captura do regulador ambiental e preterição da agenda ambiental.

O objetivo deste texto é colaborar para o estudo das finanças públicas ambientais, utilizando doutrinas não só da área jurídica, mas igualmente da economia. A pesquisa é teórica, utilizando-se de materiais bibliográficos, com o amparo na doutrina nacional e internacional sobre o tema. As fontes de dados são, basicamente, livros, teses, dissertações, artigos de revistas, precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União (TCU), manuais técnicos de orçamento, portais de transparência e *sites* de notícias. Os principais referenciais teóricos são: José Maurício Conti, Estevão Horvath, Richard Musgrave, James Giacomoni, Jean-Jacques Laffont, Jean Tirole, Charles Perrings; Ann Patricia Kinzig, Denise Cavalcante, Fernando Facury Scaff, Marta Arretche e Regis Fernandes de Oliveira. A pesquisa documental e o método dedutivo serão a marca da atuação.

## 1 Noções gerais sobre orçamento público e meio ambiente

O orçamento público é o principal instrumento de organização da atividade financeira do Estado. A atividade financeira do Estado, segundo Aliomar Baleeiro, compreenderia “obter, criar, gerir e despender o dinheiro, indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público” (BALEEIRO, 2002, p. 3). Regis de Oliveira define o orçamento público como uma lei periódica cujo conteúdo abrange “a previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público” (OLIVEIRA, 2014, p. 347).

No ensinamento de Estevão Horvath, é no orçamento “que estará desenhado o próprio Estado, o seu tamanho, as suas feições; ali se encontrará estampado o grau da sua intervenção na economia e, conseqüentemente, na própria sociedade”. Finaliza o autor defendendo que no orçamento público “se deverá poder deparar com o plano de governo juridicizado e transformado em números” (HORVATH, 2014, p. 63). Ressalta-se que o orçamento público englobará receitas e despesas, destinando as primeiras às segundas de maneira equilibrada.

Destaca-se que há interdependência entre receitas e despesas públicas, “ainda que se tenha convencionado que as receitas tributárias pertencem ao campo do Direito Tributário e as despesas, ao Direito Financeiro” (HORVATH, 2017, p. 993).

Ultrapassadas essas premissas básicas, serão tecidas breves notas sobre a organização das leis orçamentárias no Brasil. José Maurício Conti esclarece que atualmente o Brasil adota três leis orçamentárias na organização de suas finanças públicas: plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária (LOA) (CONTI, 2019, p. 64).

O PPA é lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, cujo escopo é estabelecer, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada (Constituição Federal, art. 165, I e §1º) (CONTI, 2019).

A LDO, prevista na legislação brasileira, também é lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, cuja finalidade é prever as metas e as prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Constituição Federal, art. 165, II e §2º).

A LOA, como as duas anteriores, é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e tem a finalidade de discriminar a receita e despesa de modo a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo (Lei nº 4.320/1964, art. 2º).

Essas leis orçamentárias se vinculam de modo a estabelecer uma política de programação da atividade financeira do Estado, utilizando-se de critérios de classificação orçamentária que procuram vincular as despesas aos resultados, em atenção às diretrizes fixadas pela técnica do orçamento-programa (CONTI, 2019, p. 65).

O que seria essa técnica de orçamento por programas? José Maurício Conti (2019) explica que se trata de um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais. Tal técnica corporifica o orçamento em uma peça em que se indicam os recursos de trabalho e recursos financeiros destinados à execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, função e unidades orçamentárias. Mediante essa técnica de gestão orçamentária, que se constitui por meio da classificação das despesas públicas pelo critério funcional-programático, “os recursos públicos passam a ter sua previsão orçamentária destinada ao cumprimento dos diversos programas de governo, o que vincula os valores à realização dos referidos programas e das respectivas metas” (CONTI, 2019, p. 61).

O que falar sobre planejamento então? Segundo Celso Lafer, o planejamento pode ser visto como um processo com três fases distintas: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. A decisão de planejar é essencialmente política, porquanto expressa o intuito de alocar explicitamente verbas públicas em determinados setores e, implicitamente, introjetar valores por meio do processo de planejamento. A implementação do plano é, outrossim, um fenômeno político, visto que é a maneira de avaliar o quanto da tentativa de alocar recursos e valores é efetivada por meio da atividade político-administrativa. O plano em si é o documento escrito e passível de ser examinado de maneira estritamente técnica. Podendo ser analisado à luz de critérios econômicos, o plano é submetido a testes de consistência interna e compatibilidade de objetivos (LAFER, 2003, p. 30).

José Maurício Conti exemplifica, no entanto, dois tipos de planejamento governamental: o planejamento econômico e o planejamento orçamentário. Segundo o autor, o planejamento econômico (art. 174, Constituição Federal) integra essencialmente o objeto de estudo do Direito Econômico, que se ocupa da ordenação jurídica da política econômica do Estado. Cuida-se de concepção do planejamento voltada ao âmbito nacional, compreendendo o Estado como um todo e as discussões sobre seus rumos e políticas de caráter geral, ainda que se possam desdobrar em setores e regiões específicas, mas sempre tendo em vista a nação em seu conjunto. O planejamento orçamentário (art. 165, Constituição Federal), por sua vez, se insere no objeto de estudo do Direito Financeiro e cuida do planejamento em cada ente da federação, por meio das leis orçamentárias. Neste último, denota-se caráter essencialmente instrumental voltado à Administração Pública (CONTI, 2020, p. 37-38).

Há vinculação entre as diretrizes, objetivos e metas do PPA e os programas executados na LOA. Há ligação direta entre a programação e o planejamento. A programação é elemento do planejamento, voltando-se a prazos mais curtos e à viabilização orçamentária do planejamento.

Os projetos, por sua vez, são instrumentos de programação. O art. 2º da Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) define programa e projeto da seguinte forma:

Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

Ressalta-se que a lei orçamentária deve ser organizada de acordo com o que foi estabelecido na LDO e deve ser compatível com o PPA, coordenando-se e harmonizando-se, destarte, o sistema de planejamento da ação governamental por meio das leis orçamentárias. Tudo isso se insere dentro do ciclo orçamentário, que corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final. O ciclo se divide em cinco etapas, quais sejam: (i) elaboração; (ii) apreciação legislativa; (iii) execução e acompanhamento; (iv) controle e avaliação.<sup>1</sup> Com base nesses conceitos, quais são as funções do orçamento público na defesa do meio ambiente equilibrado?

## 2 As funções econômicas do orçamento público ambiental

Richard Musgrave propôs uma classificação das funções econômicas do Estado, categorização esta que se tornou famosa. O autor considera tais funções igualmente como as próprias “funções do orçamento”, principal instrumento de ação estatal na economia. São três as funções: (i) promover ajustes na alocação de recursos (função alocativa); (ii) promover acomodações na distribuição de renda (função distributiva); e (iii) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora).

No âmbito da estabilização, o orçamento deveria garantir que a economia permanecesse em situação de pleno emprego da população com preços estáveis, sendo assunto principal dos cursos de macroeconomia. Dentro da função alocativa, o governo interviria na maneira como a economia alocava seus recursos, diretamente, provendo bens públicos como defesa e educação e, indiretamente, por meio de impostos e subsídios, que incentivavam algumas atividades e desencorajavam outras. O terceiro ramo, o ramo de distribuição, preocupava-se com a forma como os bens produzidos pela sociedade eram distribuídos entre seus membros, preocupando-se com questões como equidade e as trocas (*trades-off*) entre equidade e eficiência (MUSGRAVE, 1983).

Embora a doutrina econômica moderna reconheça que as atividades governamentais em todos as três funções estejam interligadas e não possam ser nitidamente divididas da maneira que Musgrave imaginou, seus “três ramos” fornecem um meio conveniente de análise das atividades nas quais o governo está engajado (STIGLITZ, 2015, p. 18).

Foca-se então na função alocativa. A atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada (sistema de mercado). James Giacomoni chama a atenção para duas situações bem exemplificativas: os investimentos na infraestrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios.

Os investimentos na infraestrutura econômica – transportes, energia, comunicações, armazenamento etc. – são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno desestimulam igualmente o envolvimento privado nesses setores.

<sup>1</sup> De acordo com dados do Glossário de Termos Orçamentários. Portal do Senado Federal, Brasília, DF, [2022].

Na outra situação, a demanda por certos bens assume características especiais que inviabilizam o fornecimento dos mesmos pelo sistema de mercado. Para explicar, os autores trazem exemplos de bens privados e públicos típicos.

Um bem privado típico – “par de sapatos”, por exemplo – tem as seguintes características: i) os benefícios do mesmo estão limitados a um consumidor qualquer; ii) há rivalidade no consumo desse bem; iii) o consumidor é excluído no caso de não pagamento. No caso de um bem público igualmente típico – “medidas do governo contra a poluição”, por exemplo – as características são as seguintes: i) os benefícios não estão limitados a um consumidor qualquer; ii) não há rivalidade no consumo desse bem; iii) o consumidor não é excluído no caso de não pagamento. (GIACOMONI, 2010, p. 23)

Bens meritórios, por sua vez, são bens privados que o setor público fornece gratuitamente ou a baixo custo porque o governo deseja incentivar seu consumo, como é o exemplo da educação básica (STIGLITZ, 2015, p. 95). Adverte-se que o conceito de bens públicos aqui é aquele ensinado pela doutrina econômica internacional, ou seja, um tipo específico de falha de mercado que impede que o setor privado forneça determinados bens e serviços de maneira eficiente. Não se confunde, portanto, com aqueles bens públicos previstos nos arts. 98 a 103 do Código Civil Brasileiro (bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais). Tais normas disciplinam tão somente o regime jurídico de determinados bens de propriedade do Poder Público no ordenamento normativo brasileiro.

O que seria, então, o meio ambiente equilibrado como bem público em sentido econômico? As características centrais dos bens públicos são que eles não são exclusivos, pelo menos até certo ponto, e não rivais, também pelo menos até certo ponto. A não exclusividade dos bens públicos significa que nenhuma população de beneficiários pode ser excluída dos benefícios que oferece. A natureza não rival dos bens públicos significa que o consumo por uma pessoa não aumenta o custo para outras. Em alguns casos, como nas funções reguladoras do clima da atmosfera, a população de beneficiários compreende todos os habitantes do planeta. Em outros casos, bens públicos associados a uma determinada jurisdição podem incluir apenas membros de uma comunidade local, como um bosque, um rio ou lago. Embora se assumam tanto a não exclusividade quanto a não rivalidade ao discutir a teoria dos bens públicos, ambas as suposições podem ser relaxadas ao lidar com casos particulares (PERRINGS; KINZIG, 2021, p. 186).

Se a Floresta Amazônica for entendida como um bem público global que influencia no ecossistema global, poder-se-á entender o motivo pelo qual alguns países, como Noruega e Alemanha, fazem doações para políticas públicas de preservação ambiental na Amazônia brasileira.

O meio ambiente também pode ser analisado pela ótica da externalidade. Uma externalidade ou efeito externo ocorre quando as ações realizadas por uma pessoa ou uma comunidade afetam outras, sendo tal efeito geralmente negligenciado nas decisões que levam a essas ações. Se as ações impõem custos ou conferem benefícios a outros e nenhuma compensação é dada ou recebida, os custos ou benefícios são considerados externalidades da ação. Muitas das mudanças ambientais danosas que ameaçam espécies individuais, comunidades ecológicas, paisagens e ecossistemas são externalidades negativas da agricultura, mineração, silvicultura, produção industrial, desenvolvimento de infraestrutura e crescimento urbano (PERRINGS; KINZIG, 2021, p. 207).

A compensação de externalidade negativa pode ser exemplificada pelos *royalties* do petróleo, que dizem respeito à receita patrimonial decorrente da exploração econômica da extração do petróleo – ou seja, uma atividade potencialmente danosa ao meio ambiente. Segundo a Lei nº 12.114/2009, que criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, uma das fontes de custeio de tal fundo é justamente um percentual da participação da receita de *royalties*.

Como determinar um valor de serviços ambientais (ou ecossistêmicos)? O valor dos serviços ecossistêmicos individuais pode ser direto ou indireto. Um serviço ecossistêmico tem valor direto

se entrar diretamente na função de utilidade para um indivíduo. Por exemplo, um organismo individual pode ter características que afetam diretamente os consumidores, podendo ser atraente esteticamente, ornamental, raro, ameaçado de extinção ou endêmico. Um alimento sem agrotóxicos pode ser valioso para alguém e até essencial para aqueles que possuem problemas específicos de saúde. Os serviços ecossistêmicos têm valor indireto se apoiarem a produção de bens e serviços ambientais que são diretamente valiosos, mas não são diretamente valorizados. Por exemplo, a biodiversidade deriva de seu papel no fornecimento de serviços ecossistêmicos diretamente valorizados, como a polinização. Segue-se que os serviços ecossistêmicos que não entram diretamente na função de utilidade têm valor indireto. Tanto os serviços ecossistêmicos de apoio quanto os reguladores se enquadram nessa categoria (PERRINGS; KINZIG, 2021, p. 137).

Ressalta-se que definir um valor orçamentário para os serviços de proteção ao meio ambiente é particularmente complexo. Nota-se que os produtos diretos dos orçamentos da educação e saúde, por exemplo, têm utilidade direta para a população e indicadores objetivamente mensuráveis: número de matrículas, leitos disponíveis em unidades de saúde, médicos, professores, escolas, hospitais, ambulâncias, ônibus escolares etc. O problema é que muitos serviços de preservação ambiental não têm como beneficiários diretos os humanos, e sim os próprios ecossistemas (espécies nativas de vegetação, animais silvestres, formações rochosas etc.). Quantos agentes públicos são necessários para proteger um ecossistema em um país de dimensões continentais? Quais tecnologias utilizar? Quais investimentos devem ser feitos? Como escolher prioridades na seara ambiental? Tudo isso torna difícil a quantificação de valores necessários para orçamento público.

### 3 Receitas públicas ambientais

Antes de tratar das receitas públicas ambientais, cabe diferenciar receitas públicas dos meros ingressos provisórios. Regis Fernandes de Oliveira adota uma classificação mais precisa com foco no direito financeiro, a partir da fonte dos recursos. Segundo o autor, os Ingressos (ou Entradas) se constituem em todo e qualquer dinheiro que ingresse nos cofres públicos e se dividem em: (i) Ingressos Provisórios ou Movimentos de Caixa, que não se caracterizam como Receita; (ii) Ingressos Definitivos ou Receitas. O autor ressalta, ainda, que nem todo ingresso nos cofres públicos se faz de maneira definitiva e, nesses casos, são ingressos provisórios. Dois exemplos são os depósitos restituíveis e a obtenção de empréstimos. No caso do empréstimo obtido pelo Poder Público, este deverá restituir o valor na forma da lei ou do contrato (OLIVEIRA, 2014, p. 117).

Na área das finanças ecológicas, um exemplo que estaria dentro da noção de ingressos provisórios é o acordo de empréstimo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) no valor total de US\$24.309.000,00 (Contrato de Empréstimo 7782-BR) (BRASIL, 2015, p. 8).

No campo restrito às receitas públicas, pode-se classificar as receitas conforme o vínculo que as origina, notadamente em: (i) Patrimoniais ou Originárias, aquelas que decorrem de relação horizontal com o setor privado sem que haja coerção, denotando um vínculo que remonta à exploração de bens e serviços que compõem o patrimônio público. Tais receitas podem decorrer da exploração de indústrias, recursos naturais, agropecuárias, serviços etc.; e (ii) Decorrentes do Poder de Império ou Derivadas, valores originários do patrimônio do particular e cujo vínculo é o poder de império do Estado instrumentalizado pela coerção. São receitas originadas do exercício da soberania estatal sobre a população que ocupa o território onde essa soberania é exercida. Elas podem ser caracterizadas como tributárias (decorrentes da cobrança de impostos, taxas e contribuições), bem como podem decorrer da imposição de penalidades pela sanção de atos

ilícitos, sejam estes administrativos, penais, fiscais etc. (ABRAHAM, 2010, p. 65-67; SCAFF, 2014, p. 71).

No orçamento público ambiental, podem ser classificadas como receitas derivadas as taxas de controle e fiscalização ambiental (TCFA), taxas de resíduos sólidos e multas ambientais. As receitas originárias, por sua vez, são exemplificadas pelas compensações por exploração de recursos minerais (*royalties*) e doações de entidades internacionais.

Ressalta-se que os impostos (receitas derivadas) são fontes gerais de custeio da Administração Pública e não poderiam ter sua destinação vinculada ao setor do meio ambiente conforme determinação constitucional. O art. 167, IV, cuida do princípio da não afetação dos impostos, determinando que a receita de impostos somente terá destino predeterminado nos seguintes casos: (i) afetação de impostos para aplicação em políticas públicas de saúde (art. 198, §2º, Constituição Federal) e de educação (art. 212, Constituição Federal); (ii) repartição de receita de impostos (arts. 158 e 159, Constituição Federal), dentro de uma lógica de descentralização de recursos no federalismo fiscal; (iii) prioridade orçamentária na alocação de recursos para os serviços de administração tributária (art. 37, XXII, Constituição Federal); e (iv) garantia de operações financeiras como operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (operações de Antecipação de Receita Orçamentária [ARO], previstas no art. 165, §8º, Constituição Federal) ou prestação de garantia ou contragarantia pelos entes subnacionais em empréstimos ou para o pagamento de débitos que possuam com a União (art. 167, §4º, Constituição Federal). Ressalta-se que tal princípio não é invariavelmente aplicável aos tributos, somente aos impostos.

O conceito de vinculação encontra-se dentro da estrutura formal do tributo. O tributo ou é vinculado (taxas e contribuições), ou não é vinculado (impostos). Geraldo Ataliba, partindo do aspecto material da hipótese de incidência tributária, chegou a duas classificações: (i) tributos vinculados; e (ii) tributos não vinculados. Segundo o autor, vinculados são aqueles cuja hipótese de incidência descreve a previsão de uma atividade estatal ou uma repercussão dessa atividade estatal relacionada ao contribuinte, caso das taxas e das contribuições. Os não vinculados, por sua vez, são os tributos cuja hipótese de incidência descreve a previsão de um fato ou acontecimento produzido ou provocado pelo próprio particular independentemente de qualquer atividade estatal a ele relacionada, caso dos impostos (ATALIBA, 2000, p. 130).

Há, no entanto, a prática de incentivos de “tributação ambiental” por meio de impostos. Dentro da arquitetura normativa dos impostos, podem ser escolhidos critérios para incentivar boas práticas ambientais. Nesse sentido, Denise Cavalcante encontra incentivos fiscais ambientais em critérios jurídicos de impostos como ITR, IPI, IPTU e ITBI (CAVALCANTE, 2015, p. 433-457). Cuida-se da utilização da extrafiscalidade, ou seja, o emprego de instrumentos que, embora tenham natureza tributária, não são voltados primordialmente para a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas, e sim para a obtenção de determinados comportamentos e resultados econômicos ou sociais (NABAIS, 1998, p. 629).

Em verdade, a tributação verde geralmente envolve incentivos fiscais (reduções de alíquota, isenções etc.) que configuram renúncia de receita. Conforme o §1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Segundo o dispositivo, a renúncia de receita depende de: (i) apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; (ii) demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou, se não for observada essa condição, (iii) implementação de medidas de compensação da renúncia de receita, por meio de aumento de tributos.

Segundo outro critério, o da titularidade da competência arrecadatória, as receitas podem ser: (i) próprias, arrecadadas diretamente pelo ente federativo, em decorrência das normas que regem aquele tipo de receita. Bom exemplo é o conceito de competência tributária, por meio do qual são atribuídos aos entes federativos poderes de instituir e cobrar os tributos estabelecidos pela Constituição; (ii) transferidas, arrecadadas por um ente federativo (podendo ser originárias ou derivadas) e destinadas a outro ente federativo, por força de norma (SCAFF, 2014, p. 72). Ressalta-se que as receitas transferidas incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber (§1º, art. 6º, Lei nº 4.320/1964). Na área ambiental, o melhor exemplo de receitas próprias são as taxas de polícia ambiental, enquanto as verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) recebidas por estados e municípios são receitas transferidas (Lei Federal nº 11.284/2006, art. 39, II).

Um último critério que importa referir é a classificação econômica, que assenta na distinção entre receitas correntes e receitas de capital. A noção de receita pública aqui é visceralmente relacionada à determinada categoria de despesa, visando obter o equilíbrio orçamentário. Tanto é verdade que o superávit do Orçamento Corrente (receitas menos despesas) é considerado receita de capital. Segundo Antônio Luciano de Sousa Franco, receitas e despesas de capital (geralmente decorrentes do endividamento) alteram a situação ativa ou passiva do patrimônio duradouro do Estado, enquanto as receitas e despesas correntes não oneram nem aumentam o valor do patrimônio duradouro do Estado. Para que haja equilíbrio, é necessário que as despesas correntes do Estado sejam cobertas por receitas correntes. As despesas de capital podem ser cobertas por receitas de capital ou pelo excedente das correntes. O desequilíbrio deriva apenas da cobertura de despesas correntes por receitas de capital (SOUSA FRANCO, 2003, p. 370-371). Isso é o que se denomina “regra de ouro” (inciso III, art. 167, Constituição Federal).<sup>2</sup> Tais receitas estão disciplinadas no art. 11 da Lei nº 4.320/1964.<sup>3</sup>

Na seara ambiental, seriam receitas correntes as taxas de fiscalização ambiental, compensações por exploração de recursos minerais (*royalties*), receitas transferidas de fundos ambientais etc. Por sua vez, receitas de capital seriam as doações de entidades internacionais ou a receita da alienação de determinado imóvel do Poder Público para financiar despesas na área de meio ambiente.<sup>4</sup>

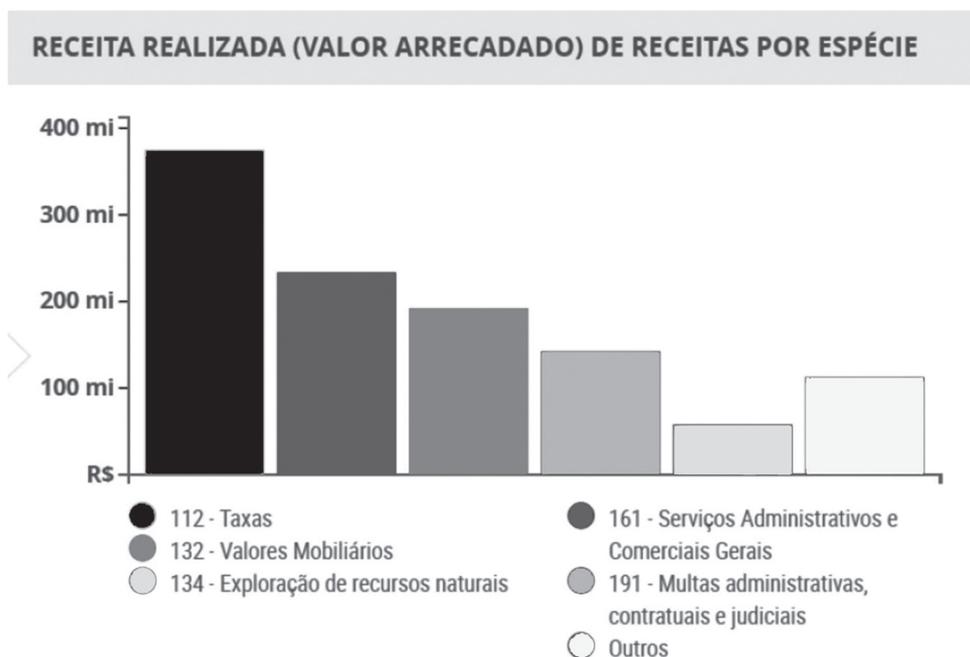
Colaciona-se gráfico (Figura 1) demonstrando as receitas arrecadadas pelo Ministério do Meio Ambiente em 2021, com especificação de espécie.

<sup>2</sup> Segundo o inciso III do art. 167 do Texto Constitucional, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Essa vedação é conhecida como “Regra de Ouro”.

<sup>3</sup> Art. 11 – A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. § 1º – São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. § 2º – São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

<sup>4</sup> No estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, as doações ficam dentro do “Identificador de Doação e de Operação de Crédito” (IDOC) na peça orçamentária. O IDOC identifica as doações de entidades internacionais ou operações de crédito contratuais alocadas nas ações orçamentárias, com ou sem contrapartida de recursos (MATO GROSSO DO SUL, 2022).

Figura 1 – Receitas arrecadas pelo Ministério do Meio Ambiente em 2021



Fonte: Dados retirados do portal da transparência do Governo Federal. Disponível em: [www.portaltransparencia.gov.br/receitas/consulta?ordenarPor=ano&direcao=desc](http://www.portaltransparencia.gov.br/receitas/consulta?ordenarPor=ano&direcao=desc). Acesso em: 2 fev. 2023.

Percebe-se que a figura das taxas de polícia ambiental (receita derivada) tem enorme importância na arrecadação de receitas, seguida de serviços administrativos e comerciais (receita originária), assim como valores mobiliários (receita originária).

#### 4 Fontes, fundos e outras técnicas de organização entre receita e despesas

As fontes e/ou destinações de recursos agrupam determinadas naturezas de receita, conforme haja necessidade de rastrear essas aplicações de recursos no orçamento público. Ressalta-se que lei orçamentária faz uma integração ordenada entre receita e despesa. O código de fonte/destinação de recursos, portanto, exerce duas funções no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita também é utilizado na despesa, para controle das fontes financiadoras.<sup>5</sup> Essa metodologia nada mais é que a observância do parágrafo único do art. 8º e do art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 8º (...) Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Enquanto a natureza de receita pública busca identificar a origem do recurso conforme alguns de seus atributos, a fonte/destinação de recursos tem o desígnio de identificar e estabelecer o

<sup>5</sup> Explicação extraída e adaptada dos Manuais Técnicos dos Orçamentos federal e do Estado do Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2022, p. 18-19; MATO GROSSO DO SUL, 2022, p. 14-15).

destino dos recursos arrecadados. Fala-se aqui em vinculação da destinação de determinados recursos ou não (vinculação não propriamente no sentido tributário, mas no sentido de afetação de verbas orçamentárias).<sup>6</sup> Em resumo, há destinações vinculadas e não vinculadas: (i) destinação vinculada: processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela norma; (ii) destinação não vinculada (ou ordinária), processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade (BRASIL, 2022; MATO GROSSO DO SUL, 2022).

A vinculação/afetação de receitas deve ser disciplinada em normas que regulamentam a aplicação de recursos e os direcionam para despesas, entes, órgãos, entidades ou fundos. Percebe-se, por exemplo, que a destinação não vinculada (ou ordinária) também é referida como “Recursos ordinários do Tesouro” tanto no âmbito federal quanto no âmbito de alguns estados (Mato Grosso do Sul, por exemplo).

A política ambiental do âmbito federal é financiada por diversas fontes de recursos; no entanto, a maior parte dos empenhos ocorre à conta de recursos ordinários do Tesouro Nacional (Fonte 100). Para se ter uma ideia, em 2013, 81,98% dos recursos eram ordinários. Os projetos vigentes na área de florestas, por exemplo, contavam com mais de R\$401.000.000,00 (401 milhões de reais) em recursos externos, o que equivale a uma média de R\$91,93 milhões (91 milhões e novecentos e trinta mil reais) por ano. Esse valor é equivalente a aproximadamente 31% do montante autorizado em 2013 para o programa 2036 do PPA (Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios). Na área de desenvolvimento sustentável e apoio à gestão, foi celebrado um acordo de empréstimo com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) no valor total de US\$24.309.000,00 (Contrato de Empréstimo 7782-BR). No caso de projetos dedicados a povos indígenas e comunidades tradicionais, o volume de recursos externos é 4.820% superior ao orçamento anual autorizado para o programa correlato do PPA (BRASIL, 2015, p. 3-11).

Em relação aos recursos com destinação vinculada – ou seja, recursos afetados a determinada finalidade predeterminada –, é necessário fazer uma análise dos chamados fundos financeiros.

## 5 Fundos ambientais

O termo “fundo” é frequentemente utilizado de maneira equivocada, gerando alguma confusão. Há alguns institutos que são denominados fundos, mas não o são, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), que são autarquias federais, e o Fundo Amazônia, que é uma conta específica para apropriação de doações.

A definição técnica mais difundida sobre fundo é a de Hely Lopes Meirelles, segundo a qual: “fundo financeiro é toda reserva de receita, para a aplicação determinada em lei. Os fundos são instituídos pela própria Constituição ou por lei ordinária, para sua inclusão no orçamento e utilização na forma legal, por seus destinatários” (MEIRELLES, 1979, p. 133). José Maurício Conti (2001) conceitua fundo genericamente como a utilização de um conjunto de recursos enquanto “instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios preestabelecidos” (CONTI, 2001, p. 133).

Segundo o autor, há os fundos de participação dos estados e municípios, em que há uma transferência automática e obrigatória de recursos para estados e municípios (FPE e FPM).

<sup>6</sup> No caso, a afetação é conceito cujo foco se encontra no gasto público, e não na estrutura formal do tributo. A afetação indica que determinado montante do produto da arrecadação (que pode ser de origem não tributária) deve ser utilizado para fazer frente a determinada finalidade. Embora os conceitos de afetação e vinculação sejam muito próximos e se entrelacem na prática, eles não se confundem e a afetação não é dependente da vinculação tributária (MASCARENHAS, 2022, p. 6).

Nesses casos, tanto a entrega dos recursos que compõem o fundo como sua distribuição são determinadas por normas constitucionais (arts. 159 a 162 da Constituição Federal) e legais (Lei Complementar nº 62/1989) previamente estabelecidas. Os fundos especiais, por sua vez, têm embasamento no art. 165, § 9º, II, da Constituição Federal, que remete à lei complementar “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”. Não tendo tal lei complementar sido editada posteriormente à Constituição, prevalece, por recepção, o disposto na Lei nº 4.320/1964, que em seus arts. 71 a 74 trata da matéria (CONTI, 2001).

Na área ambiental do Brasil, foram identificados, por um estudo de Manoel Sampaio, cerca de 50 fundos socioambientais públicos estaduais até 2006, distribuído em praticamente todas as Unidades da Federação, havendo mais de um fundo socioambiental constituído legalmente por estado em alguns casos. Os fundos ambientais municipais compõem a parte significativa dos fundos públicos no Brasil e cerca de 985 fundos legalmente constituídos no âmbito dos municípios foram identificados até 2006 (SAMPAIO, 2006, p. 38-65). No âmbito federal, cabe falar do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, do FNDF e do Fundo Amazônia.

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (R\$184.000.000,00 atualmente) é um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 12.114/2009, cujo escopo é a mitigação da mudança do clima e a adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.

O FNDF<sup>7</sup> foi criado pela Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006) e regulamentado pelo Decreto nº 10.062/2019; o fundo público de natureza contábil tem a missão de incentivar o desenvolvimento de atividades florestais sustentáveis no Brasil e promover a inovação tecnológica no setor. O Serviço Florestal Brasileiro é o gestor do FNDF.

O Fundo Amazônia (R\$3.400.000.000,00 atualmente): criado pelo Decreto nº 6.527/2008, essa reserva de recursos não tem as características de um fundo orçamentário, e sim uma conta no BNDES. Segundo o TCU, o Fundo da Amazônia se constitui em fundo contábil e institucional do BNDES, não havendo qualquer previsão de dotação do orçamento geral da União como fonte de recurso e sendo a totalidade da receita decorrente de doações. Portanto, considerando que o Fundo Amazônia não tem vinculados recursos orçamentários (receita especificada em lei) e não se consubstancia em fundo especial, não é necessário que sua criação se dê por meio de lei, segundo a Corte de Contas. Segundo o BNDES, atualmente, os doadores do Fundo Amazônia são o governo da Noruega (93,8%), a República Federativa da Alemanha (5,7%) e a Petróleo Brasileiro S.A./Petrobras (0,5%) (BRASIL, 2018).

## 6 ICMS ecológico

Técnica distinta dos fundos especiais é o ICMS ecológico. Classificada como receita transferida dos estados aos municípios, o ICMS ecológico é a utilização de indicadores de boas práticas ambientais para repassar receita de ICMS aos municípios. São comuns, por exemplo, indicadores relacionados à gestão de resíduos sólidos, áreas de preservação ambiental e coleta e tratamento de esgotos. Hoje, 17 estados têm esse tipo de legislação, ressaltando que o Paraná foi o pioneiro nesse tipo de legislação.<sup>8</sup>

Ressalta-se que tal modelo de finanças decorre da repartição de ICMS baseada no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal. Segundo o art. 158 da Carta Magna, os Municípios têm direito a um quarto da receita de ICMS arrecada pelo Estado em cujo território

<sup>7</sup> No momento, não há registros sobre o recurso do fundo no Portal da Transparência.

<sup>8</sup> Os estados que têm ICMS ecológico são: Acre (AC), Amapá (AP), Ceará (CE), Goiás (GO), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), São Paulo (SP) e Tocantins (TO). Sobre o pioneirismo do Paraná, ver: MORTARI, 2015, p. 135-173.

se inserem. Desses recursos, 65% são distribuídos conforme o valor adicionado fiscal, 10% conforme indicadores educacionais e 25% conforme o que dispuser a lei estadual – nesse último percentual se insere, entre outras possibilidades, o ICMS ecológico.

Há discricionariedade na maneira pela qual os estados legislam sobre os critérios de repartição, mas tais critérios devem ser rígidos e em conformidade com os fins sociais do Estado Democrático de Direito. Tal discricionariedade (limitada) cessa a partir da definição de tais critérios. Uma vez alcançados os critérios por parte dos municípios, têm estes o direito subjetivo ao recebimento de tais verbas.

Ressalta-se que não há qualquer tipo de vinculação ou afetação de receita fiscal por meio do ICMS ecológico. Os eventuais recursos recebidos pelos municípios serão destinados às áreas que quiserem em razão da regra do art. 167, IV, da Constituição Federal. Cuida-se da técnica de finanças pública chamada “transferências intergovernamentais de resultados ou desempenho”, que vinculam a concessão de financiamento ao desempenho do governo local na prestação de serviços (condicionalidade expressa em metas e resultados, sem vínculo direto com os gastos).<sup>9</sup> Na prática, portanto, é indiferente se um município receptor do repasse aplicou o equivalente a 20% ou 100% da receita transferida de ICMS em políticas de preservação ambiental. O que interessa é o município alcançar os indicadores ecológicos previstos na norma (ex.: implementação de programa de gestão de resíduos sólidos, bons índices de preservação de área de preservação ambiental etc.).

## 7 Despesas públicas ambientais e sua execução orçamentária

Para os fins deste trabalho, importam somente as categorias econômicas de despesa pública, ou seja, as despesas correntes e as despesas de capital. A despesa corrente compreende gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: vencimentos e encargos com pessoal, juros da dívida, compra de matérias-primas e bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, subvenções a entidades (para gastos de custeio) e transferência a entes públicos (para gastos de custeio). A despesa de capital, por sua vez, engloba gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: execução de obras e compra de instalações, equipamentos e títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer natureza.<sup>10</sup>

Despesas de capital são as maiores vítimas da cultura da não execução orçamentária ou contingenciamento orçamentário. Em 2019, no entanto, as Emendas Constitucionais nº 100 e 102 estabeleceram o dever de execução orçamentária para as despesas primárias discricionárias<sup>11</sup> dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Essas emendas se inserem em um contexto de inúmeras reformas constitucionais para a implementação do orçamento impositivo nos últimos anos.<sup>12</sup> A promulgação dessas emendas adicionou os dispositivos §10 e §11 ao art. 165 da Constituição. A administração pública tem o dever constitucional de “executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (§10), obedecendo aos critérios do §11.

<sup>9</sup> Para uma visão dessas transferências no nosso contexto, ver: MASCARENHAS; RIBAS, 2021, p. 89-119.

<sup>10</sup> Glossário de Termos Orçamentários. Portal do Senado Federal. Brasília, DF, [2022].

<sup>11</sup> Despesa primária é aquela que aumenta a dívida líquida do setor público e que não tem relação com a apropriação de juros aos estoques dessa mesma dívida. São exemplos: despesas com pessoal e encargos, outras despesas correntes e investimentos. As despesas com pessoal são obrigatórias, enquanto as de investimento são discricionárias.

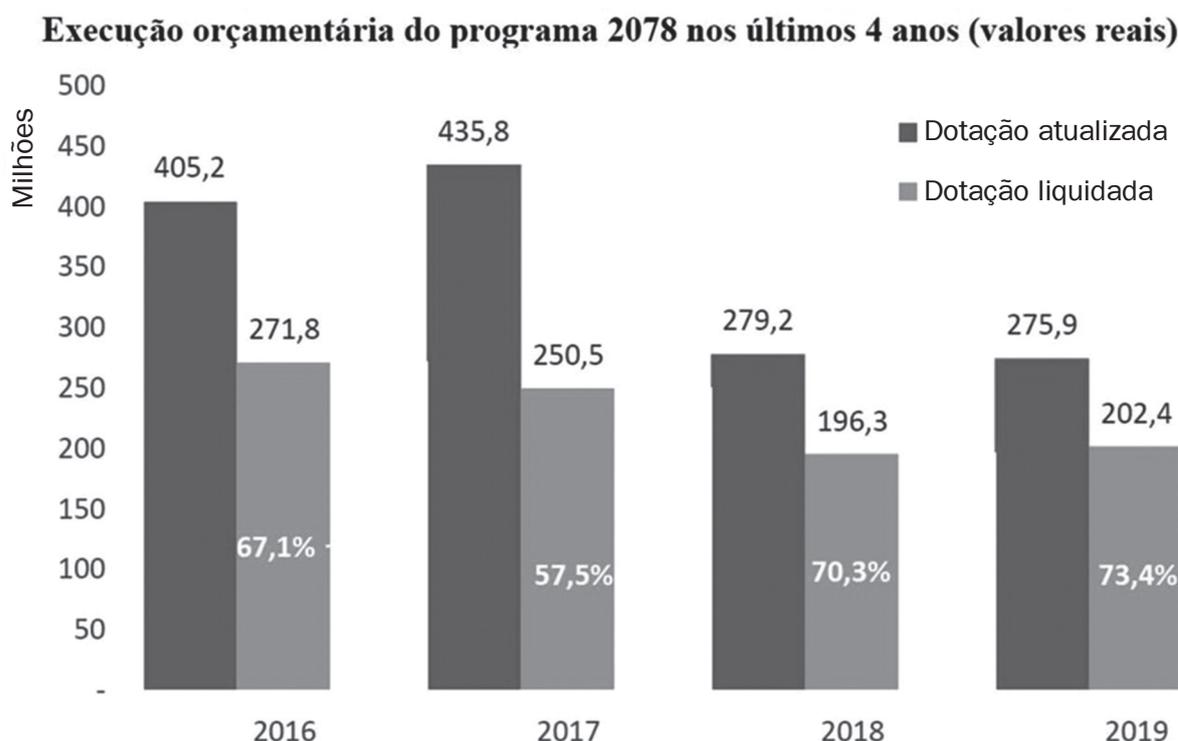
<sup>12</sup> Esse movimento parlamentar constitucional iniciou-se com a previsão, no art. 166 da Constituição, de emendas parlamentares orçamentárias de execução obrigatória pela Emenda Constitucional nº 86/2015.

Em linhas gerais, a execução da despesa pública requer prévia autorização na Lei Orçamentária, bem como outras exigências previstas em leis específicas. Se a despesa prevista estiver conforme as prescrições legais e apta a ser executada, ela deve seguir algumas etapas previstas na Lei nº 4.320/1964: realiza-se o empenho (art. 60) e emite-se a nota de empenho (art. 61), procede-se à liquidação da despesa (arts. 62 e 63) e, ao final, autoriza-se a ordem de pagamento (art. 64), entregando a quantia correspondente ao credor (art. 65).

Segundo José Maurício Conti, o processo de execução orçamentária é dotado de vários instrumentos que possibilitam a adaptação da Lei Orçamentária às alterações surgidas ao longo do exercício financeiro, preservando os objetivos e os programas fixados pelo Poder Público, em consonância com o princípio da flexibilidade. Um dos instrumentos são os créditos adicionais, que autorizam despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (Lei nº 4.320/1964, art. 40), podendo esses créditos serem suplementares, especiais ou extraordinários. Outro mecanismo é o do contingenciamento de gastos. Segundo o autor, a execução orçamentária, para que ocorra da maneira como consta na programação financeira, depende da correspondência entre a receita que está sendo efetivamente arrecadada e aquela que havia sido prevista. Isso nem sempre é possível, tendo em vista os inúmeros fatores e agentes envolvidos no processo econômico. Para evitar desajustes de caixa, o art. 9º da LRF previu a possibilidade de limitação de empenho, que, em outras palavras, é a limitação provisória dos gastos (CONTI, 2019, p. 102-103).

Como o contingenciamento se manifesta nas finanças ecológicas? Inicialmente, deve-se apontar que certas despesas não são contingenciáveis (§2º do art. 9º da LRF), como é o caso dos gastos obrigatórios com despesas de pessoal que trabalha na fiscalização ambiental. Dentro da programação, as despesas com projetos de infraestrutura ambiental seriam as mais suscetíveis ao contingenciamento. Pega-se, por exemplo, uma figura que representa a execução orçamentária do “Programa Temático 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade” no período entre 2016 e 2019:

Figura 2 – Execução orçamentária do Programa Temático 2078



Fonte: Tesouro Gerencial. Dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Percebe-se que houve diminuição gradual nas dotações orçamentárias previstas para o Programa de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade assim como em sua execução, mas a execução orçamentária (despesa liquidada) variou menos do que a variação da dotação orçamentária para o programa. Isso não é algo particularmente recente. Inclusive, em 2014, o TCU já alertava sobre a baixa execução orçamentária da Função Gestão Ambiental.<sup>13</sup> Cuida-se de mais uma manifestação do “contingenciamento porque sim”, que, nas palavras de Estevão Horvath, não encontra eco no Direito Positivo brasileiro e somente deveria ocorrer nas hipóteses taxativamente previstas na LRF (arts. 9º e 31, §1º, por exemplo) (HORVATH, 2014, p. 309).

## 8 Controle e avaliação: por que as políticas públicas ambientais são inefetivas?

Por avaliação da efetividade de política pública, Marta Arretche explica que se trata do “exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados”. Prossegue defendendo que “seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação”. Por fim, dá o exemplo de um programa de vacinação da população, que somente seria efetiva se pudesse erradicar ou diminuir substancialmente a incidência da doença (ARRETCHÉ, 2013, p. 128). Não seria suficiente, logo, que as vacinas fossem obtidas pelo melhor preço em economia de escala (eficiência de gasto) nem que fossem alcançadas as metas de vacinação do governo (eficácia) – a política de vacinação deve ter resultados satisfatórios no controle da doença (efetividade).

O problema é que tal noção de efetividade é antropocêntrica, ou seja, centrada no ser humano. A utilidade do serviço de preservação do meio ambiente equilibrado é indireta para a população, sendo direta somente para o ecossistema. A efetividade deve ser vista aqui como uma efetiva mudança nas condições ecológicas prévias do meio ambiente, como a redução do desmatamento e da emissão de monóxido de carbono. Adotada essa premissa, a política brasileira de preservação do ecossistema é efetiva?

Pega-se, por exemplo, a Meta 6 (047Z) do Plano Plurianual Federal (PPA) 2016-2019 (Lei nº 13.249/2016): “Reduzir em 30% a área atingida por incêndios florestais até 2019”. Percebe-se que a meta era de 30%. Em 2016, a redução foi de 13,10%, subindo para redução de 16,30% em 2017, 19,00% em 2018 e 20,00% em 2019, já na gestão do Presidente Jair Bolsonaro. Em 2019, logo, o aumento acentuado na quantidade de incêndios na região amazônica dificultou bastante o alcance da meta (BRASIL, 2019). No período de agosto de 2019 a abril de 2020, o sistema DETER do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) registrou um aumento de 94% na área de alertas. Com efeito, o ano de 2020, dois meses e meio antes do final do período de contabilização dos dados, já tinha a segunda maior área de alertas medida em toda a série iniciada em 2015: 6.059km<sup>2</sup>. Somente no primeiro quadrimestre de 2020, a área de alertas havia crescido 55% em relação ao ano passado, sinal de que o desmatamento recrudescia mesmo no período de chuvas. O mesmo DETER observou a área com alertas de degradação florestal crescer 122% entre setembro de 2019 e abril de 2020, de acordo com dados do Greenpeace de 2020.

O que explica, portanto, essa inefetividade? Trabalha-se brevemente aqui com três hipóteses: problemas de governança pública, crescente captura do regulador ambiental e preterição da agenda ambiental. Governança pública pode ser conceituada como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão,

<sup>13</sup> Segundo o Tribunal de Contas, para a Função Gestão Ambiental, em 2014, foram autorizados, no Orçamento Geral da União, R\$8,7 bilhões, o equivalente a 0,37% do total autorizado. Apesar da baixa representatividade, houve significativo crescimento na participação dessa função em relação aos valores de 2010 e 2011. Ainda assim, entretanto, os percentuais de despesas liquidadas e pagas, em 2013, foram baixos, respectivamente 47,53% e 45,13% do total autorizado.

com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (inciso I do art. 2º do Decreto Federal nº 9.203/2017). Os problemas de governança pública podem ser notados em vários aspectos. O Acórdão nº 557/2015 do TCU recomendou ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) a revisão dos indicadores de desempenho de seus programas temáticos e suas metas correspondentes ante sua inadequação. Outro precedente do TCU (Acórdão nº 2147/2018) observou a ausência de transparência em relação à execução de valores do Fundo Amazônia por parte do BNDES. Um estudo que analisou 11 fundos da Amazônia legal teve as seguintes conclusões: (i) ausência de monitoramento financeiro e de impacto da aplicação de recursos dos fundos; (ii) falta de clareza de regras de distribuição e arrecadação de recursos; e (iii) baixa capacidade administrativa para gestão (BRITO; SANTOS; THUAULT, 2014). O risco da captura do regulador ambiental é outra questão preocupante. A teoria da captura enfatiza o papel dos grupos de interesse na formação das políticas públicas. A premissa da teoria parte da noção de que o processo regulatório pode ser capturado por indústrias, empresas e grupos econômicos organizados, resultando na aquisição da regulação pelos grupos econômicos de interesse e para a operação em seu benefício. Uma indústria, por exemplo, tem mais incentivos do que consumidores dispersos com baixa participação *per capita* para se organizar e exercer influência política (LAFFONT; TIROLE, 1991, p. 1989-1990).

No caso ambiental brasileiro, é notório que a agenda política do governo de Jair Bolsonaro era voltada, em grande parte, para setores empresariais do agronegócio (SAUER; LEITE; TUBINO, 2020, p. 285-318). Todavia, parte significativa da regulação ambiental no Brasil é realizada e executada por decretos. Em 2020, uma série de decretos federais desestruturaram a gestão pública ambiental no âmbito do Poder Executivo Federal, notadamente os Decretos nº 10.223/2020, 10.224/2020 e 10.239/2020. Tais atos normativos infralegais impediam ou dificultavam a execução orçamentária do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, assim como a do Fundo Amazônia, por meio de extinção de órgãos, conselhos e comitês, modificação de procedimentos, supressão da participação da sociedade civil, governadores de estado, entre outras questões. Destaca-se que a Noruega, maior contribuinte para o Fundo Amazônia, suspendeu as doações já em 2019 em razão dessa gestão ecológica disfuncional (BARBOSA, 2019). Por meio de várias ações ajuizadas perante o STF (ADO nº 59 e 60, ADPF nº 705, ADPF nº 651), esses decretos foram declarados inconstitucionais e, conseqüentemente, invalidados.

Outros exemplos podem ser dados em relação à própria receita pública ambiental. O número de multas por infração ambiental aplicadas pelo Ibama no país recuou 34% em 2019 em comparação com 2018, sendo a menor quantidade em 24 anos. Foram registradas 9.745 autuações ambientais em 2019 (R\$2,3 bilhões), ante 14.699 em 2018 (R\$4,09 bilhões), em valores, a queda é de 43,3% (BRANT, WATANABE, 2020). Por último, lista-se a demissão do diretor do Inpe logo após a divulgação de um relatório do instituto que revela um aumento de 88% nos índices de desmatamento da Amazônia em 2019 em relação a 2018 (TERRA, 2019).

No caso da preterição da agenda ambiental, basta analisar a discussão acerca do teto de cobrança de ICMS sobre combustíveis fósseis e energia elétrica. Aqui não se trata de comportamento exclusivo do Poder Executivo Federal. Aprovado na noite de 25 de maio de 2022 pela Câmara dos Deputados com amplo apoio (403 votos favoráveis, 10 contrários e 2 abstenções), o Projeto de Lei Complementar nº 18/2022 é criticado por governadores, que estimam uma perda de arrecadação entre R\$64 bilhões e R\$83 bilhões. Ressalta-se que esse projeto de lei representa um incentivo para a produção e o uso de combustíveis fósseis. Adota-se, logo, uma direção contrária ao plano elaborado pelas Nações Unidas pela redução de produção e consumo de tais recursos minerais (The Production Gap) (SEI; IISD; ODI; E3G; UNEP, 2021). De fato, há duas outras perspectivas adotadas pelo projeto de lei: a proteção da economia contra a estagflação e a proteção da população contra os efeitos da inflação causados pelo aumento

nos preços de combustíveis. A função econômica do governo instrumentalizada no projeto de lei é a de estabilização macroeconômica do país. No fim das contas, a proteção ambiental acaba assumindo a retaguarda quando o assunto afeta o poder econômico e o bem-estar social da população.

## Conclusão

A compreensão do fenômeno financeiro em todas as etapas do ciclo orçamentário funciona como pressuposto para compreender as dificuldades da Administração Pública na preservação do meio ambiente.

Longe de pretender esgotar um tema tão complexo, este artigo pretendeu apresentar uma visão panorâmica das funções, estrutura e riscos do orçamento público ambiental. Recomendam-se maiores estudos sobre os problemas de inefetividade das políticas públicas brasileiras de gestão do meio ambiente. Embora o artigo tenha explorado três hipóteses – problemas de governança pública, crescente risco da captura do regulador ambiental e preterição da agenda ambiental –, não se descarta a identificação de outros problemas estruturais decorrentes do próprio sistema capitalista inserido em um mundo globalizado e interconectado.

**Abstract:** This paper makes some notes on the protection of the environment through the public budget. Notably, the method of approaching public finance rules aimed at protecting the environment will be the analysis of the state's financial activity during the phases in the budget cycle. Following this logic, the questions ahead will be addressed: what is generally discussed about environmental public finances in the moment before the presidential sanction of the budget law? What are environmental public revenues? What financial techniques are used for public environmental spending? What is the expense profile? Finally, why are

environmental public policies ineffective? Regarding the last question, I deal briefly with three hypotheses that would explain the ineffectiveness of environmental management policies: problems of public governance, capture of the regulator and deprivation of the environmental agenda. The research is theoretical, supported by documental analysis and the deductive method.

**Keywords:** Public management. Amazon forest Fund. Climate Change Financial Fund. Ecological Value Added Tax. Public Governance.

## Referências

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, ano 1, n. 1, jul./dez. 2013.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BARBOSA, Vanessa. Noruega suspende repasse de mais de R\$ 130 milhões ao Fundo Amazônia. *Exame*, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/noruega-suspende-repasse-de-mais-de-r-130-milhoes-ao-fundo-amazonia>. Acesso em: 30 maio 2022.
- BRANT, Danielle; WATANABE, Phillippe. Sob Bolsonaro, multas ambientais caem 34% para menor nível em 24 anos. *UOL*, 9 mar. 2020. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/03/sob-bolsonaro-multas-ambientais-caem-34-para-menor-nivel-em-24-anos.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/03/sob-bolsonaro-multas-ambientais-caem-34-para-menor-nivel-em-24-anos.shtml). Acesso em: 29 maio 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 577/2015*. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 18.3.2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2147/2018*. Rel. Min. Vital do Rêgo. Sessão de 12.9.2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório sobre as contas do Presidente da República. Exercício 2019*. Rel. Min. Bruno Dantas. Brasília: TCU, 2019.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico de Orçamento*. 14. versão. Secretaria de Orçamento Federal: Brasília, 2022.
- CAVALCANTE, Denise L. Direito tributário e meio ambiente. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPINOLA, A. L. S. (Orgs.) *Direito ambiental e sustentabilidade*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015.
- CICLO ORÇAMENTÁRIO. In: Glossário de termos orçamentários. Brasília, DF: Portal do Senado Federal. Brasília, [2022]. Disponível em: [www25.senado.leg.br/web/congresso/legislacao-e-publicacoes/glossario- orcamentario/-orcamentario/termo/ciclo\\_orcamentario](http://www25.senado.leg.br/web/congresso/legislacao-e-publicacoes/glossario- orcamentario/-orcamentario/termo/ciclo_orcamentario). Acesso em: 25 maio 2022.

- CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.
- CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019.
- ENTENDA a polêmica envolvendo Bolsonaro e o Inpe. *Terra*, 6 ago. 2019. Disponível em: [www.terra.com.br/noticias/brasil/entenda-a-polemica-envolvendo-bolsonaro-e-o-inpe,f7e27aa4a276cd32e59978704d2794194z00o4g1.html](http://www.terra.com.br/noticias/brasil/entenda-a-polemica-envolvendo-bolsonaro-e-o-inpe,f7e27aa4a276cd32e59978704d2794194z00o4g1.html). Acesso em: 4 fev. 2023.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed, ampl., ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.
- HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. 2014. 490 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- HORVATH, Estevão. Poder Executivo e Orçamento Público. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (Coords.). *Crise dos Poderes da República: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o plano de metas (1956- 1961). In: MINDLIN, Betty et al. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed., 2. reimpr. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 4, p. 1089-1127, nov. 1991.
- MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 1, p. 89-119, 2021.
- MASCARENHAS, Caio Gama. Emenda Constitucional 108/2020 e as novas técnicas de financiamento: controle financeiro de resultado e direito à educação. *Revista eletrônica da PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2022.
- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ). *Manual Técnico de Orçamento*. Campo Grande: Superintendência de Orçamento (SUORC), 2022.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Finanças municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- MORTARI, Ana Lucia. ICMS Ecológico: desafio da tributação ambiental. Direito do Estado em debate. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, v. 6, p. 135-173, 2015.
- MUSGRAVE, Richard A. Public finance, now and then. *Public Finance Analysis*, n. H. 1, p. 1-13, 1983.
- NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. 1998. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 1998.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- PERRINGS, Charles; KINZIG, Ann Patricia. *Conservation: economics, science, and policy*. New York: Oxford University Press, 2021.
- SAMPAIO, Manoel Serrão Borges de. *A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso FNMA*. 2006. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- SAUER, Sérgio; LEITE, Acacio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís Godoy. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, p. 285-318, 2020.
- SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SEI, IISD, ODI, E3G, UNEP. *The Production Gap Report 2021*. Disponível em: <http://productiongap.org/2021report>. Acesso em: 30 maio 2022.
- SOSA FRANCO, Antônio Luciano de. *Finanças públicas e direito financeiro*. Coimbra: Almedina, 2003.
- STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*. Fourth international student edition. Nova York: WW Norton & Company, 2015.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento público ambiental: funções econômicas, estrutura e riscos. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 11-27, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art02.

---