

Os objetivos e metas em matéria ambiental da agenda 2030 e a execução da função gestão ambiental pelos programas orçamentários do PPA 2020-2023

Igor Leonardo Oliveira de Sousa

Advogado. Assessor Legislativo na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional.

Resumo: Considerando que a execução dos objetivos e metas constantes na Agenda 2030 tem caráter multissetorial, transversal e de longa duração, o presente artigo busca analisar o plano plurianual do ciclo 2020 a 2023 e sua execução orçamentária, especificamente na função e nos programas em matéria ambiental. No artigo, é feita a caracterização do arcabouço jurídico para gestão ambiental, com ênfase nas normas constitucionais e a Política Nacional do Meio Ambiente, para analisar, em sequência, os programas orçamentários em matéria ambiental no Plano Plurianual 2020-2023.

Palavras-chave: Gestão ambiental. Política Nacional do Meio Ambiente. Plano Plurianual. Execução orçamentária.

Sumário: Introdução – **1** Considerações sobre o sistema jurídico para governança e gestão ambiental. O orçamento público federal e sua função ambiental no PPA 2020-2023 – **2** Os programas orçamentários em matéria ambiental no Plano Plurianual 2020-2023 – Conclusão – Referências

Introdução

Em 21 de outubro de 2015, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou a Resolução nº 70/1, isto é, a Agenda 2030 para um desenvolvimento sustentável. Tal resolução elenca 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas conexas de caráter integrado e indivisível, de natureza global e universalmente aplicáveis.¹ O Brasil, tal qual todos os Estados-membros da ONU, aderiu a essa ação global.

Outrossim, conforme consta na Resolução ONU nº 70/1, mais precisamente em seu item 55, embora sejam assim qualificados, os ODS devem levar em consideração a especificidades de cada nação. Isso quer dizer que a cada governo cabe definir suas próprias metas nacionais com base em sua realidade, considerando, para tanto, aspectos econômicos, sociais e ambientais.²

Parte expressiva dos 17 ODS tem relação direta com a questão ambiental, objeto de grande preocupação contemporânea, notadamente considerando as consequências negativas da mudança climática e a alteração dos ecossistemas e biomas em todo o mundo pela ação desenvolvida pela sociedade em constante produção, pela circulação e pelo consumo de mercadorias. São eles: ODS 6 – Água Potável e Saneamento; ODS 7 – Energia Limpa e Acessível; ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis; ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis; ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima; ODS 14 – Vida na Água; e ODS 15 – Vida Terrestre. Todos os demais ODS, por sua vez, têm suas metas alinhadas com o meio ambiente ecologicamente sustentável.³

Nesse sentido, considerando que a execução dos objetivos e metas constantes na Agenda 2030 têm caráter multissetorial, transversal e de longa duração, este trabalho buscará analisar

¹ A íntegra da Resolução nº 70/1, de 21 de outubro de 2015, está disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F70%2F1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (acesso em: 4 fev. 2023).

² Confira a íntegra no original: “*The Sustainable Development Goals and targets are integrated and indivisible, global in nature and universally applicable, taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities. Targets are defined as aspirational and global, with each Government setting its own national targets guided by the global level of ambition but taking into account national circumstances. Each Government will also decide how these aspirational and global targets should be incorporated into national planning processes, policies and strategies. It is important to recognize the link between sustainable development and other relevant ongoing processes in the economic, social and environmental fields.*”

³ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 4 fev. 2023.

o Plano Plurianual (PPA) do ciclo 2020 a 2023 e sua execução orçamentária, especificamente na função e nos programas em matéria ambiental. Buscaremos, brevemente, caracterizar o sistema jurídico para gestão ambiental, com ênfase nas normas constitucionais, e a Política Nacional do Meio Ambiente, analisando, em sequência, os programas orçamentários em matéria ambiental no PPA 2020-2023.

1 Considerações sobre o sistema jurídico para governança e gestão ambiental. O orçamento público federal e sua função ambiental no PPA 2020-2023

O interesse público, dimensão pública dos interesses dos cidadãos enquanto partícipes da sociedade, consiste no “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 61). Por conseguinte, toda a Administração Pública, no exercício de sua função administrativa, está investida no dever de realizar o interesse público. Ou seja, a obrigatoriedade do desempenho da atividade pública pela Administração (direta e indireta), isto é, a realização do seu dever, torna indisponível e indiscutível tal exercício, uma vez que “o interesse público, fixado por via legal, não está à disposição da vontade do administrador, sujeito à vontade deste; pelo contrário, apresenta-se para ele sob a forma de um comando” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 80). É por tal razão que o Estado, que entifica juridicamente a sociedade, foi concebido: para realizar o interesse público – o qual é assim qualificado por meio da sua inclusão e delimitação na norma positivada, sobretudo a partir da Constituição.

Nesse sentido, a natureza difusa do bem jurídico ambiental decorre de ser a sociedade a titular desse direito, daí correspondente ao interesse primário da administração pública, tal qual já caracterizado. Daí por que a proteção do meio ambiente também pode ser oposta em face do Estado (tal em face de particulares) quando seu interesse público, de caráter secundário, viola o bem ambiental. Assim, conforme Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 238), “a legislação ambiental brasileira procurou proteger o ambiente não apenas em face dos particulares, mas também da conduta (positiva ou omissiva) do Estado ensejadora de dano ambiental”, sendo que, “em última instância, que o Estado é apenas” guardião” de um bem jurídico que não lhe pertence, mas que é de titularidade da coletividade um todo”.

Governança e gestão são conceitos umbilicalmente relacionados. Enquanto a função daquela é orientar a ação, a função desta é executiva. Ou seja, enquanto a governança tem por objetivo estabelecer os caminhos a serem seguidos rumo ao destino esperado, a gestão visa realizar os passos necessários para alcançá-lo.

Nesse sentido – sobretudo consideradas quando de caráter público –, é fundamental que a governança seja pautada em dados, informações e prognósticos confiáveis e motivada pelos interesses primários e secundários da administração pública. Outrossim, a gestão se vale de instrumentos de planejamento, coordenação e transparência para a tomada de decisões.

No Brasil, a Secretaria Especial de Articulação Especial, órgão específico singular vinculado à Secretaria de Governo (art. 2º, II, “c”), é responsável pela governança da Agenda ONU 2030 em âmbito federal. No âmbito de suas atribuições, a referida secretaria especial dá continuidade ao processo de adequação das metas dos ODS, identificando as ações e programas da administração pública federal que possibilitem a sua consecução.⁴

⁴ Disponível em: www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/secretaria-especial-de-articulacao-social/capa/noticias/o-governo-brasileiro-e-a-agenda-2030-1. Acesso em: 4 fev. 2023.

Em nossa legislação federal, a gestão pública é definida, nos termos do art. 2º, I, do Decreto nº 9.203/2017 como sendo um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão”, tendo por finalidade conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços que sejam de interesse da sociedade. O Decreto também dispõe sobre os princípios da governança pública (art. 3º), suas diretrizes (art. 4º) e mecanismos para seu exercício (art. 5º). Por sua vez, embora não haja uma definição explícita do conceito de gestão pública, podemos encontrar seu núcleo no Decreto-Lei nº 200/1967, que define os princípios fundamentais que regem as atividades da administração pública federal, quais sejam: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

O Tribunal de Conta da União, em extenso relatório decorrente de auditoria que avaliou a preparação do governo brasileiro para implementar os ODS no país, identificou, em relação ao sistema de governança pátrio – sobretudo considerando a consecução das metas da Agenda 2030 –, haver ausência de planejamento nacional de longo prazo, com necessidade de prevenção e gestão de riscos de forma integrada, e conseqüente monitoramento e avaliação integrados a nível nacional (TCU; AC-0709-11/18-P, sessão 04.04.2018). O referido acórdão salienta que “ausência de planejamento nacional de longo prazo prejudica a definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo mais sujeitas a descontinuidades e a desalinhamentos”. Em outra oportunidade, também se referindo à implementação da Agenda 2030, dessa feita no âmbito de auditoria sobre transparência pública, foi ressaltada a falta de uma estratégia de atuação de longo prazo e de definição de indicadores e metas nacionais representam um grande risco para o país (TCU; AC-2512-43/18, sessão 31.10.2018).

Em relação à gestão ambiental, esta poderia ser caracterizada como uma “forma racional e ampla de praticar a tutela administrativa do ambiente através de sistemas organizacionais que associem e integrem num amplo processo a Administração Pública e a sociedade organizada” (MILARÉ, 2015, p. 638). Assim, a gestão nessa matéria, orientada pela governança ambiental, retira sua validade de um sistema jurídico e corpo de instrumentos legais para dar forma a um sistema de gestão ambiental.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece a proteção do meio ambiente e combate da poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, fauna e flora brasileiras como sendo de competência comum de todos os entes da federação (art. 23, VII e VIII). É a defesa do meio ambiente um princípio da ordem econômica, cuja finalidade é assegurar existência digna a todos (art. 170, *caput* e VI), sendo a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente requisitos da função social da propriedade (art. 186, *caput* e II).

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, sendo bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cujo dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações impõe-se ao Poder Público e à coletividade, tal qual norma constitucional (art. 225, *caput*), sendo àquele imputado um rol não taxativo de atribuições para assegurar a efetividade de tal direito (art. 225, §1º, I a VIII). Enquanto expressão, é conceito jurídico indeterminado, pois seu conteúdo é mais difícil de precisar em relação aos conceitos jurídicos determinados (*v. g.*, as frações correspondentes aos mínimos constitucionais de saúde e educação). Pela sua veiculação em norma, outrossim, o conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser qualificado como princípio jurídico, especialmente fundamental por força da Constituição Federal. Embora conceito indeterminado, com isso não se quer dizer indeterminável, pois seu conteúdo é passível de preenchimento.

Na legislação brasileira, encontramos uma definição de meio ambiente, tal qual disposta na Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), cujo objetivo é preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, tendo em vista garantir

condições para o desenvolvimento socioeconômico, assegurar os interesses da segurança nacional e proteger a dignidade da vida humana (art. 2º, *caput*). Na PNMA, o meio ambiente é definido como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I). Outrossim, conforme pontua Milaré (2015, p. 148), tal definição é omissa em relação ao ser humano – considerado como indivíduo ou como coletividade e parte integrante do mundo natural, isto é, do meio ambiente –, pelo que tal definição leva à equivocada conclusão de que o ambiente é extrínseco e exterior à sociedade humana, confundindo-o, então, com seus componentes físicos bióticos e abióticos ou com recursos naturais e ecossistemas”. Daí porque, segundo Milaré (2015, p. 144), esse equilíbrio deve ser decorrente da mediação entre o meio ambiente em si (isto é, o natural, constituído de elementos físico-químicos) e o meio ambiente humano (isto é, a sociedade, cujas condições produzidas afetam sua existência na Terra e a própria vida do planeta).

Tais considerações são relevantes para demonstrar que, ao menos do ponto de vista legislativo, os ODS têm segurança jurídica para serem implementados no Brasil, notadamente porque tal arcabouço, embora em sua maioria anterior à Agenda 2030, é bastante consonante a seus objetivos (v. g., para além da norma já mencionada, a Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos; a Lei nº 9.795/1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental; a Lei nº 9.985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; a Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima; e a Lei nº 12.305/2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos). Outrossim, uma análise mais detida do PPA, especialmente confrontando as despesas previstas e as efetivamente executadas na função ambiental sob gestão do Ministério do Meio Ambiente, demonstra que o financiamento para viabilização dos ODS ainda não é uma prioridade orçamentária.

2 Os programas orçamentários em matéria ambiental no Plano Plurianual 2020-2023

O PPA, tal qual disposto no art. 165, §1º, da Constituição Federal, tem como objetivo estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Atualmente, o PPA vigente abrange o período que se inicia com o exercício de 2020 e termina ao final do exercício de 2023, correspondendo à Lei nº 13.971/2019 (PPA 2020-2023).

O PPA 2020-2023 conceitua o conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias enquanto programa, enquanto define as referidas ações como sendo programa finalístico, eis que consideradas enquanto conjunto suficiente para enfrentar problemas existentes na sociedade, conforme objetivo e meta definidos pelo plano. Passaremos a tratar dos objetivos, metas e diretrizes voltadas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando, para tanto: (i) a diretriz 13 do PPA 2020-2023, qual seja, a promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais (cf. art. 3º, XIII); (ii) o conteúdo e o orçamento estabelecidos para os programas ambientais existentes no plano plurianual vigente, especificamente de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente; e (iii) sua relação com os ODS.

Antes de adentrar nos programas orçamentários, vale destacar que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) dispõe de diversos órgãos colegiados, que contribuem para a elaboração de normas, a fiscalização e a assessoria na temática meio ambiente. São eles, por exemplo, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas; o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (integrante do Ministério do Desenvolvimento Regional); a Comissão Nacional de Biodiversidade; o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio); e o Instituto Brasileiro do Meio

Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Ademais, para além do MMA, também executam despesas de modo preponderante, na função ambiental e no período analisado, o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Outrossim, buscou-se dar enfoque ao orçamento do MMA por ser este o órgão central da administração pública federal responsável por formular, planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais para o meio ambiente. Sobre essa gestão ambiental que ocorre em dimensão interministerial, o Tribunal de Contas da União elaborou relatório com o objetivo de “construir visão geral sobre a Função Gestão Ambiental, por meio da análise de informações referentes à execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente – MMA e de entidades vinculadas aos grandes temas da área ambiental” (TCU, AC-0557-09/15-P, sessão 18.03.2015). Embora anterior à Agenda 2030, a análise dos programas orçamentários ambientais confrontando suas metas e objetivos com os dados e informações identificados já revelava preocupação com a deficiência de implementação de medidas de adaptação às mudanças climáticas e falhas na gestão sustentável dos recursos florestais.

O Programa 1058 – Mudança do Clima tem por objetivo implementar políticas, ações e medidas para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, estimulando uma economia resiliente e de baixo carbono. Sua meta é reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 30% abaixo dos níveis de 2005. O valor global previsto para o período de 2020 a 2023 foi de R\$1.338.083.000,00, assim repartidos: R\$270.467.000,00 para 2020; R\$351.600.000,00 para 2021; R\$461.957.000,00 para 2022; e R\$254.059.000,00 para 2023. Em cada ano, observa-se que as despesas de capital correspondem, respectivamente, a 94,83%, 95,03%, 99,64% e 82,74% do valor para cada exercício.

O Programa 6014 – Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas tem por objetivo reduzir o desmatamento e os incêndios nos biomas e aperfeiçoar o controle ambiental. Sua meta é reduzir o desmatamento e os incêndios ilegais nos biomas em 90%. O valor global previsto para o período de 2020 a 2023 foi de R\$1.193.498.000,00, assim repartidos: R\$174.894.000,00 para 2020; R\$364.275.000,00 para 2021; R\$327.164.000,00 para 2022; e R\$327.164.000,00 para 2023. Em cada ano, observa-se que as despesas correntes correspondem, respectivamente, para cada exercício, a 88,89%, 75,21% 99,12% e 99,12% do valor previsto.

O Programa 1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais tem por objetivo fortalecer a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios do uso da biodiversidade e dos recursos naturais, de modo a combater e reverter suas perdas e a redução dos serviços ecossistêmicos, por meio de políticas públicas integradoras. Sua meta é integrar estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade. O valor global previsto para o período de 2020 a 2023 foi de R\$810.565.000,00, assim repartidos: R\$188.493.000,00 para 2020; R\$192.743.000,00 para 2021; R\$198.994.000,00 para 2022; e R\$230.335.000,00 para 2023. Em cada ano, observa-se que as despesas correntes e de capital correspondem em média, respectivamente, a 88% e 12% do valor previsto para cada período.

O Programa 1043 – Qualidade Ambiental Urbana tem por objetivo promover a melhoria da qualidade ambiental urbana, com ênfase em temas prioritários, quais sejam, combate ao lixo no mar, gestão de resíduos sólidos, áreas verdes urbanas, qualidade do ar, saneamento e qualidade das águas, e áreas contaminadas. Sua meta é realizar ações para a melhoria da qualidade ambiental urbana em todas as unidades da federação, de modo a contemplar pelo menos uma ação de um dos temas prioritários anteriormente referidos em cada unidade. O valor global previsto para o período de 2020 a 2023 foi de R\$55.033.000,00, assim repartidos: R\$12.805.000,00 para 2020; R\$20.024.000,00 para 2021; R\$18.173.000,00 para 2022; e

R\$4.031.000,00 para 2023. Em cada ano, observa-se que as despesas correntes e de capital variam consideravelmente, sendo o valor dessas, para cada exercício, de 83,77%, 84,86%, 67,14% e 0%, respectivamente. O saldo remanescente corresponde às despesas correntes.

Embora as metas dos ODS sejam a eles conexas em caráter integrado e indivisível, interessa ao presente artigo destacar os objetivos e as metas que sejam mais afeitos aos programas orçamentários anteriormente relacionados, todos sob gestão do Ministério do Meio Ambiente. O Programa 1058 – Mudança do Clima tem relação mais direta com o ODS 13 – Ação contra mudança global do clima, com metas notadamente relacionadas a integração a medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais; melhoria da educação, aumento da conscientização e da capacidade humana e institucional sobre a mitigação da mudança do clima, adaptação, redução de impacto e alerta precoce; ao compromisso assumido pelos países desenvolvidos participantes da UNFCCC para a meta de mobilizar conjuntamente US\$100 bilhões por ano a partir de 2020, de todas as fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento, no contexto das ações de mitigação significativas e transparência na implementação, e operacionalizar plenamente o Fundo Verde para o Clima, por meio de sua capitalização, o mais cedo possível; e a promoção de mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas; bem como o ODS 15 – Vida terrestre, sobretudo a meta 15.3 (combater, até 2030, a desertificação e restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo).

Por sua vez, o Programa 6014 – Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas tem relação direta com os ODS 13 e 15. Já o Programa 1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais encontra compatibilidade com as metas do ODS 6 – Água potável e saneamento: proteção e restauração de ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos; e fortalecimento a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. É também afinado com a ODS 13, notadamente com suas metas comprometidas com a melhoria da educação, o aumento da conscientização e da capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima; e a conservação, recuperação e o uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais. Há também vínculos com o ODS 14 – Vida na água e ODS 15, em especial suas 12 metas, pertinentes à conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, sobretudo florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais; à implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, detendo o desmatamento, restaurando florestas degradadas e aumentando substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente; à adoção de medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitats naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2030, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas; e à implementação de medidas para evitar a introdução e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras em ecossistemas terrestres e aquáticos e controlar ou erradicar as espécies prioritárias.

Ocorre que, embora o PPA 2020-2023 tenha previsto determinados montantes para os programas orçamentários referidos, a execução destes ao longo dos anos foi aquém dos valores globais previstos. Isso pode ser verificado pela análise do orçamento da função ambiental durante o período.

A Lei nº 4.320/1964, pela qual foram estabelecidas as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes da federação brasileira, dispõe que a lei orçamentária será acompanhada por sumário geral da despesa por funções da administração pública (art. 2º, §1º, I), qual seja, o anexo 5º da lei em referência (art. 8º, §2º).

Tais funções – cada qual correspondente ao maior nível de agregação de determinada despesa que compete ao setor público – são atualmente divididas em 28 áreas, conforme Portaria SOF/SETO/ME nº 42/1999 (atualizada até a Portaria SOF/ME nº 2.520/2022), cujo quadro faz as vezes do anexo 5º da Lei nº 4.320/1964. Outrossim, com o fim de reunir certo subconjunto de despesa do setor público, as funções são particionadas em subfunções (art. 1º, §3º, da Portaria SOF/SETO/ME nº 42/1999), sendo que a cada uma delas (funções e subfunções) é atribuído um código. A função gestão ambiental (código 18) é, atualmente, particionada nas subfunções Preservação e Conservação Ambiental (código 541), Controle Ambiental (código 542), Recuperação de Áreas Degradadas (código 543), Recursos Hídricos (código 544) e Meteorologia (código 545).

Em relação ao Programa 1058 – Mudança do Clima, em 2020 foi pago o valor de R\$232.957.895,79. Em 2021, o valor pago foi de R\$323.548.609,03. De janeiro a julho de 2022, os dados disponíveis no Portal da Transparência sequer consideram os valores gastos com o programa, eis que não chega a 0,3% dos recursos aplicados. Para cada um dos exercícios considerados, a despesa executada sempre foi menor que aquela prevista no PPA 2020-2023, sendo de: 86,13% (2020) e 92,02% (2021) do valor total previsto, não tendo sido identificados valores para o exercício de 2022 (de janeiro a julho). A ausência deste último dado possivelmente ocorre porque o valor não chega a 0,1% do total gasto com os demais programas ambientais.

Quanto ao Programa 6014 – Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas, em 2020 foram pagos R\$130.511.159,48. Em 2021, o valor pago foi de R\$184.416.553,91. Do início de 2022 até julho, neste programa já foram pagos R\$97.709.031,00. A comparação entre a despesa executada em cada um dos exercícios em referência e a prevista no PPA 2020-2023 aqui também se revela díspar, eis que: 74,62% (2020), 50,63% (2021) e 29,87% (janeiro a julho de 2022).

No que diz respeito ao Programa 1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais, em 2020 o valor pago foi de R\$136.640.554,16. Já em 2021, foram pagos R\$126.550.832,82. Entre janeiro de julho 2022, no âmbito desse programa foi pago R\$50.749.366,72. Em comparação ao previsto no PPA 2020-2023, temos a seguinte proporção: 72,49% (2020), 65,66% e 25,50% (janeiro a julho de 2022).

Por fim, em relação ao Programa 1043 – Qualidade Ambiental Urbana, não há dados disponíveis no Portal de Transparência relativos aos valores pagos entre 2020 e 2021, eis que os demais programas orçamentários que executam despesa na área de gestão ambiental chegam a 99,9% do total gastos. Outrossim, de janeiro a julho de 2022, o montante pago na execução desse programa foi de R\$838.967,44. Comparando a despesa executada e o previsto no PPA 2020-2023, no período para o qual há dados disponíveis a proporção chega somente a 4,62%.

Para melhor ilustrar a comparação entre os valores previstos no PPA 2020-2023 e os efetivamente pagos durante a execução orçamentária, conforme dados atualmente disponíveis no Portal da Transparência (*i. e.*, entre janeiro de 2020 a julho de 2022), sobretudo na função gestão ambiental, elaboramos a tabela a seguir:

Tabela 1 – Comparação entre os valores previstos no PPA 2020-2023 e os valores pagos durante a execução orçamentária ambiental – Programas 1058, 6014, 1041 e 1043

Programa	PPA vs. Execução	2020	2021	2022 (janeiro a julho)
1058	Previsto	R\$270.467.000,00	R\$351.600.000,00	R\$461.957.000,00
	Pago	R\$232.957.895,79	R\$323.548.609,03	não há dados
	%	86,13%	92,02%	não há dados
6014	Previsto	R\$174.894.000,00	R\$364.275.000,00	R\$327.164.000,00
	Pago	R\$130.511.159,48	R\$184.416.553,91	R\$97.709.031,00
	%	74,62%	50,63%	29,87%
1041	Previsto	R\$188.493.000,00	R\$192.743.000,00	R\$198.994.000,00
	Pago	R\$136.640.554,16	R\$126.550.832,82	R\$50.749.366,72
	%	72,49%	65,66%	25,50%
1043	Previsto	R\$12.805.000,00	R\$20.024.000,00	R\$18.173.000,00
	Pago	não há dados	não há dados	R\$838.967,44
	%	–	–	4,62%

Fonte: Plano Plurianual 2020-2023, instituído pela Lei nº 13.971/2019.

Essa tendência de execução aquém da despesa autorizada é também realidade da função ambiental como um todo. Isso porque, de 2019 até julho de 2022, temos o seguinte cenário: para o exercício de 2020, do orçamento de R\$4.964.999.426,00 foi executado R\$3.533.229.844,59, correspondendo a 71,16% do total da despesa na função em referência. Durante 2021, do orçamento autorizado em R\$4.233.824.024,00, foram executados R\$2.999.374.599,64, equivalentes a 70,84% do total. Outrossim, embora para o exercício de 2022 tenha sido autorizado um orçamento de R\$3.747.854.219,00 para a área de atuação gestão ambiental, até julho de 2022 foram executados somente R\$1.001.169.044,33, isto é, apenas 26,71% do total.

Conclusão

Vê-se, de um lado, que há todo um arcabouço legal, verdadeiro sistema jurídico de gestão ambiental, que dá segurança à implementação dos ODS, bem como a existência de governança pública em constante desenvolvimento para a compatibilização das metas da Agenda 2030 à realidade nacional. Outrossim, embora a administração pública federal tenha os instrumentos orçamentários para planejamento, coordenação e controle das despesas em sua função ambiental, vê-se que a execução dessa despesa vem sofrendo nítida diminuição, conforme se deflui dos dados anteriormente colacionados.

Passados 7 anos da adesão aos objetivos e metas da Agenda 2030, vê-se que, ao menos naquilo que diz respeito ao financiamento da gestão ambiental, em especial considerando o principal instrumento de elaboração das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal – qual seja, o PPA –, há evidente inexecução plena dos programas que cuidam da mudança do clima, da prevenção e do controle de desmatamentos e incêndios nos biomas brasileiros, da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais e da biodiversidade nacional e da qualidade ambiental urbana. Assim, enquanto não houver realização total da despesa autorizada

em matéria ambiental, inclusive com sua ampliação, é pouco provável que tais objetivo e metas tão auspiciosos sejam efetivamente concretizados – eis que, sem alcançar um equilíbrio ótimo entre os recursos financeiros previstos e executados, não há de se concretizar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Abstract: Considering that the implementation of the goals and targets contained in the 2030 Agenda has a multisectoral, cross-cutting and long-term nature, this article seeks to analyze the multi-year plan for the cycle 2020 to 2023 and its budget execution, specifically in the environmental function and programs. The article characterizes the legal framework for environmental

management, with emphasis on constitutional norms and the National Environmental Policy, to analyze, in sequence, the budget programs in environmental matters in the Multi-Year Plan 2020-2023.

Keywords: Environmental management. National Environmental Policy. Multiannual Plan. Budget execution.

Referências

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. Controladoria-geral da União. *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 4 fev. 2023.
- BRASIL. *Lei 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: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 4 fev. 2023.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – Até a Emenda Constitucional 125 de 14 de julho de 2022*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 fev. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa. Acesso em: 4 fev. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022. Acesso em: 4 fev. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 14.412, de 15 de julho de 2022*. Altera a Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022. Acesso em: 4 fev. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 0557-09/15-P*, Relator Marcos Bemquerer Costa, sessão 18.03.2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 0709-11/18-P*, Relator Augusto Nardes, sessão 04.04.2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 2512-43/18-P*, Relator Augusto Sherman Cavalcanti, sessão 31.10.2018.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 10. ed., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- ONU (Organização das Nações Unidas). Assembleia Geral. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F70%2F1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 4 fev. 2023.
- ONU (Organização das Nações Unidas). *Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 4 fev. 2023.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral*. São Paulo: Saraiva, 2014. (Série IDP.)

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

SOUSA, Igor Leonardo Oliveira de. Os objetivos e metas em matéria ambiental da agenda 2030 e a execução da função gestão ambiental pelos programas orçamentários do PPA 2020-2023. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 81-89, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art06.
